

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
CRÉDIT DES COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Juin 1908, à 2 h. 1/2

PAR

Maurice LAMBRON

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { *MM. SAUZET, professeur*
JACQUELIN professeur

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUE

15, Rue Racine, 15

—
1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE

CRÉDIT DES COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Juin 1908, à 2 h. 1/2

PAR

Maurice LAMBRON

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { MM. SAUZET. professeur
JACQUELIN professeur



PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Le Crédit des Communes

INTRODUCTION

La commune est une personne morale ; on peut même dire qu'elle est peut-être la plus ancienne des personnes morales ; elle est en tous cas comme l'Etat une personne morale naturelle, née spontanément du groupement naturel d'individus habitant et cultivant le même sol, ayant les mêmes besoins, obligés de régler en commun des intérêts communs.

Personne morale la commune a un patrimoine, car c'est précisément là l'élément essentiel de la personnalité morale ; c'est le patrimoine commun qui est la marque primordiale d'une personne morale, à tel point qu'aux yeux d'un grand nombre de juris-

tes (1) la personnalité morale n'est qu'un mode de propriété ; c'est une propriété collective.

Maitresse d'un patrimoine, la commune peut faire tous les actes de la vie civile que comportent la gestion et la disposition de biens : elle acquiert, échange, aliène, etc... ; elle a des ressources personnelles, elle fait des dépenses dans son propre intérêt ; elle doit donc tenir et équilibrer son budget comme une personne ordinaire.

Mais il y a entre le budget d'une personne ordinaire et celui de la commune, personne morale publique, investie d'une parcelle de la puissance publique, une profonde différence. Le particulier, quand il dresse son budget, commence par les recettes, car celles-ci ne sont point élastiques, et il ne doit prévoir comme dépenses que celles qu'il pourra couvrir à l'aide des ressources qu'il a à sa disposition ; au contraire, la commune, comme toute personne morale publique, doit en premier lieu dresser la liste de dépenses qui paraissent nécessitées par l'intérêt de la collectivité, car, au nombre de ses ressources, on range l'impôt, auquel il est légitime de recourir dans la mesure où l'intérêt public l'exige.

Et cependant, même pour couvrir une dépense d'intérêt public, il n'est pas toujours possible à une municipalité de recourir uniquement aux ressources

1. Berthélemy, Planiol, etc.

qu'elle tire de l'impôt. Certaines dépenses sont trop fortes, certaines charges se présentent qui sont trop lourdes pour être immédiatement couvertes par les revenus fiscaux ; la commune alors doit emprunter.

L'emprunt est essentiellement une mesure extraordinaire ; tout conseil municipal a cependant une tendance à y recourir le plus souvent possible. Sans examiner ici si l'appel au crédit présente plus d'inconvénients que d'avantages ou réciproquement, il est impossible de ne pas constater qu'autant dans l'intérêt de la commune que de ses prêteurs, l'Etat doit réglementer très strictement les emprunts qu'elle veut émettre : d'une part si la commune faisait trop d'emprunts, elle arriverait à ce résultat que toutes ses ressources devraient être consacrées au service des intérêts et qu'elle négligerait forcément de subvenir aux besoins des services qu'elle est chargée de gérer, d'autre part les particuliers ou les personnes morales qui feraient un trop large crédit aux communes risqueraient un jour de voir celles-ci, tout comme des créanciers ordinaires, ne pouvoir subvenir à leurs engagements et cesser de leur payer leurs rentes.

Ainsi, si la commune peut et doit parfois emprunter, elle ne doit le faire que si les circonstances l'exigent et sous le contrôle du pouvoir central. Et sans doute ce contrôle n'est pas une garantie pécuniaire et, par le fait qu'il autorise un emprunt, l'Etat

n'engage pas sa responsabilité. Néanmoins son intervention est une preuve que la combinaison financière proposée par la commune à ses prêteurs est viable, que les finances de la commune emprunteuse sont dans un état suffisamment prospère pour lui permettre de tenir les engagements qu'elle prend.

Les règles dont notre législation a entouré l'acte par lequel une commune contracte un emprunt, tel est donc le sujet de cette étude. Après avoir dit un mot de l'histoire du crédit des communes et de la consistance actuelle de la dette communale nous étudierons successivement comment est décidé et approuvé l'appel au crédit, comment il est réalisé, comment l'emprunt est remboursé, quelles sanctions enfin administratives ou contentieuses comportent ces règles.

Notre travail comprendra donc les cinq chapitres suivants :

- I. — Importance de la dette communale ;
- II. — Comment est décidé l'appel au crédit ;
- III. — Formes de l'emprunt ;
- IV. — Remboursement et conversion des emprunts ;
- V. — Sanction et contentieux.

CHAPITRE PREMIER

Importance de la dette communale

SECTION I

Historique

§ 1. — *Les origines : le crédit communal sous l'ancien régime*

Dès leur origine, les communes firent appel au crédit, et faire à travers l'ancien régime l'histoire détaillée du crédit des communes, ce serait retracer l'histoire même de la commune. Si l'on veut se borner à donner un bref aperçu de cette histoire du crédit communal, on peut, sous l'ancien régime, considérer trois périodes principales :

1° Au début, c'est la lutte de la commune contre le seigneur féodal : lutte sanglante au Nord, lutte plus calme au Sud grâce à l'influence traditionnelle du droit romain. Au milieu des insurrections, des réclamations plus ou moins violentes des communautés

contre leurs seigneurs, apparaît l'influence de la royauté qui pèse de tout son poids en faveur des premières contre les seconds. Grâce à leur désir d'autonomie, grâce aussi à l'appui du roi, les communes obtiennent des chartes d'indépendance. Multiples sont les clauses de ces contrats ; mais c'est leur essence même de reconnaître la personnalité morale des communes, de leur accorder par conséquent une administration élue, de les laisser maîtresses de gérer plus ou moins librement leurs intérêts particuliers, de se créer certaines ressources et de les employer au mieux de ces intérêts. Cette gestion ne paraît pas avoir été très sage, dès le début les communautés dépensèrent plus qu'elles ne reçurent et firent de fréquents appels au crédit. Un historien a relevé le chiffre de la dette de quelques villes à la fin du ^{xiii}^e siècle : la ville d'Amiens devait 7.800 livres en 1260, celle de Soissons 5.700 livres en 1262, celle de Noyon 16.000 livres en 1278, celle de Rouen 7.000 livres en 1289 (1).

2° Vers le milieu du ^{xiii}^e siècle, on peut considérer l'émancipation des communes comme presque partout achevée : les rois de France se sont servis des communes pour lutter contre les seigneurs et ont contribué à leur faire secouer le joug de ceux-ci.

1. Luchaire. *Les communautés françaises sous les premiers Capétiens*, p. 198.

Les communes créées ils vont essayer maintenant de confisquer à leur profit la liberté ainsi obtenue et tâcher de réglementer les institutions municipales, de façon à avoir la haute main sur les villes et communautés. En ce qui concerne spécialement la vie financière des communes, leur désir de surveiller de très près les appels au crédit se manifeste dès le début de cette période. Cette tentative de la part de la royauté de mettre la main sur les finances municipales présente, dans cette période qui va du milieu du ^{xiii}^e siècle au commencement du ^{xvi}^e, les caractères principaux suivants.

D'une part les mesures prises ne sont que partielles et sont extrêmement variables. Les institutions municipales, proches encore de leur création, présentent une infinie variété ; toute communauté a des privilèges (car le privilège est le droit commun de cette époque) et ces privilèges sont aussi différents que nombreux ; la tutelle royale n'essaie encore que modestement d'uniformiser son action. La première mesure qui apparaisse est prise spécialement pour les villes du domaine royal, où le roi a les coudées plus franches, puisqu'il en est aussi le seigneur féodal. Dans une ordonnance dont la date précise est discutée, mais qui se place entre 1256 et 1261, Louis IX ordonna que le maire et les quatre prud'hommes de chaque ville du domaine vinssent lui rendre compte chaque année à l'octave de la

Saint-Martin et défendit aux villes d'emprunter sans son autorisation (1) ; cette ordonnance est la première apparition, la création même de la tutelle administrative sur les emprunts communaux. Cette tutelle se développa bientôt et s'étendit à l'ensemble de la vie financière des communes ; celles-ci ont des ressources propres : péages, confiscations et amendes, droits sur les marchandises, droits spéciaux infiniment variables, taille, octroi. Mais l'autorisation royale est nécessaire pour lever la taille comme pour établir des octrois ; elle tend à s'imposer à toute la vie financière, mais à cette époque ce n'est encore qu'une tendance plus ou moins accentuée, selon le roi. Pour les emprunts spécialement, il n'y a aucune règle fixe, en ce qui concerne du moins les villes qui ne sont pas sur le domaine royal. Par contre le contrôle *a posteriori* est déjà presque général : d'abord établi dans les villes prévôtales il s'étend peu à peu à toutes les autres. Les officiers municipaux doivent compte aux prévôts et aux gens du roi. Une réserve générale insérée dans les chartes de privilège « des cas et choses appartenant à notre souveraineté, ressort et droits royaux » couronne l'œuvre grandissante de la tutelle, en permettant au roi, par son grand conseil, de trancher les conflits d'attribution à son profit (2).

1. Isambert, t. I, n° 174, p. 277.

2. Béquet. *Traité de la commune*, n° 27.

Le second caractère de la tutelle que la royauté exerce à cette époque sur les emprunts communaux est qu'elle est extrêmement intéressée. Le roi veut bien faire régner l'ordre dans les caisses des communes, mais il veut surtout pouvoir y puiser toutes les fois que les circonstances lui en fourniront l'occasion ou le prétexte ; et peut-être son amour de l'ordre en ces matières de finances lui est-il inspiré par le besoin de subsides fréquents. « On a fait grand honneur de cette mesure à la sollicitude de saint Louis pour son peuple, dit M. Borrelli de Serres en parlant de l'ordonnance de 1256-1261... Le véritable but était d'assurer le paiement des redevances, d'estimer le montant de ce qui pourrait être demandé sous forme d'imposition, subside ou emprunt, d'autoriser ou de prescrire l'établissement des taxes locales afin d'équilibrer un surcroît d'exigences, de couper court aux réclamations de villes poussées à bout de ressources (1). »

Nombreux en effet sont les cas dans lesquels le roi exige une redevance. Les villes doivent payer à l'autorité royale ou féodale le rachat de la liberté qui leur a été concédée, rachat dont le prix consiste le plus souvent en une lourde rente perpétuelle ; pour ce motif Nantes devait une rente de 1.100 livres,

1. Borrelli de Serres. *Recherches sur divers services publics du xiii^e au xvii^e siècle*, p. 95.

Chaumont une rente de 300 livres, Amiens une rente de 690 livres (1). En outre, les villes doivent consentir à chaque guerre des prêts volontaires au roi et le montant de ces prêts ne leur est restitué qu'en partie, quand il ne l'est pas du tout ; puis les villes doivent offrir de nombreux pots de vin aux officiers royaux de passage. Elles succombent surtout sous le poids d'amendes énormes qui leur sont infligées par les baillis ou par le Parlement pour de nombreux motifs : à chaque retard dans le paiement des rentes dues au roi, à chaque réformation par les juges royaux des jugements rendus par la justice communale, etc. « La ville de Beauvais fut condamnée à payer 10.000 livres, c'est-à-dire plus d'un million de notre monnaie (2). »

Il faut dégager enfin un troisième caractère de la tutelle royale ; il est relatif aux conséquences mêmes de cette tutelle, et le moins que l'on puisse dire à cet égard est qu'elle ne fut pas heureuse. La sollicitude intéressée des rois coûtait fort cher aux villes, tous les efforts qu'ils faisaient en vue d'ordonner les finances communales échouaient devant les exigences auxquelles les amenait leur besoin d'argent. Ecrasées par ces exigences sans cesse croissantes les villes étaient obligées de recourir aux emprunts ;

1. Luchaire, *op. cit.*, p. 204.

2. Luchaire, *op. cit.*, p. 205.

beaucoup y recoururent tellement qu'elles durent cesser de faire face à leurs engagements et liquider leur situation financière. C'est ainsi qu'une ordonnance de 1291 décrète la faillite de la commune de Noyon, qui ne payait plus depuis 1278 et dont voici les principales dispositions : « Les créanciers qui se présenteront seront tenus de renoncer à la partie usuraire, ou soupçonnée de l'être, de leur créance. On les invitera de plus à abandonner une partie du reste à titre gracieux. Les magistrats municipaux étant les principaux auteurs de ce désastre financier seront pécuniairement responsables des dommages qu'ils ont causés. Les personnes qui ont acheté des rentes à vie sur la commune ne seront remboursées que d'une partie du capital. Pour trouver le reste de la somme nécessaire à la liquidation, on vendra les immeubles et on saisira les meubles de tous les membres de la commune dans une proportion correspondant aux facultés de chacun jusqu'à complète extinction de la dette (1). » C'est ainsi encore qu'en 1320 la liquidation de la ville de Senlis entraîna pour cette ville la perte de sa liberté au profit du roi.

3° Des trois caractères que nous venons d'étudier, la tutelle royale à partir du xvi^e siècle conserve les deux derniers, mais le premier fut complètement modifié. Avec le xvi^e siècle, en effet, commence le

1. Luchaire, *op. cit.*, p. 203-204.

régime des ordonnances générales et cessent les derniers restes d'autonomie financière. D'Etat isolé, la commune est progressivement devenue un membre soumis de l'Etat commun. Les chartes vont disparaître, la royauté ne traitera plus, elle commandera ; on la verra s'attaquer de haute lutte aux privilèges antérieurement concédés. Mais ce qu'elle attaque ce n'est pas tant le privilège que le préjudice fiscal qu'en éprouve ici et là la royauté (1). L'intervention du pouvoir central n'est pas seulement plus active, elle est plus générale : au lieu de traiter avec telle ou telle ville, le roi procède désormais par grandes ordonnances, applicables à toutes les communautés, et c'est principalement par là que la période qui commence avec le xvi^e siècle se distingue de la précédente, la tutelle royale est partout et elle est partout la même. On peut mentionner toute une série d'ordonnances généralisant et uniformisant la mainmise du roi sur l'administration financière des communes : ordonnances de Blois (1579, 1629, 1683) qui rendent partout l'autorisation royale nécessaire pour l'établissement d'un octroi et le refusent aux Etats provinciaux qui le lui disputaient, ordonnance de 1536 instituant les baillis juges des comptes des communes ; ordonnance de 1555, créant dans les généralités un office spécial de surintendant de cette

1. Béquet, *op. cit.*, n° 28.

administration financière, office bientôt supprimé sur les résistances universelles, mais remplacé par des dispositions nouvelles qui resserraient encore les règles du contrôle. En 1600 Henri IV enlève aux Etats provinciaux la vérification des dettes des communes. Colbert reprend, après Sully, l'œuvre inachevée et fait rendre l'ordonnance de 1662, subordonnant la validité de toute dette nouvelle à l'autorisation préalable du roi. Surtout Colbert, par un édit de 1667, exige des villes et des communautés la production de l'état détaillé de leurs dettes, que les intendants sont chargés de vérifier, en n'admettant que les plus sérieuses et en rejetant ou en réduisant les autres... Cette politique sans cesse envahissante dure jusqu'à la chute de la royauté et son expression dernière est l'établissement même du budget des communes par les intendants.

Ainsi, jusqu'à la fin de l'ancien régime, la tutelle royale s'est accrue et uniformisée. Elle a, d'ailleurs, gardé les autres caractères qu'elle avait dans la période précédente : elle est, d'abord, toujours aussi intéressée, elle a même trouvé de nouveaux prétextes pour obtenir des subsides des communes : l'octroi, avons-nous vu, ne peut plus être établi qu'avec une autorisation royale, mais cette autorisation n'est accordée, n'est « octroyée » qu'à la condition que la royauté prélèvera un tant o/o sur les produits de l'octroi. D'autre part, pour suppléer au crédit

personnel qui leur manquait, les rois imaginèrent « d'emprunter sous le couvert des villes les plus riches, Paris en tête ». Cet appel au crédit de la capitale, discret au début, devient de plus en plus pressant et fréquent, malgré les résistances des autorités municipales de Paris. « Malheureusement la lutte était inégale ; la Ville de Paris, malgré ses privilèges, était mal défendue contre l'autorité sans frein d'un monarque. Elle fut impuissante à endiguer le flot toujours renouvelé des émissions » (1).

Les conséquences enfin de l'intervention royale furent aussi peu heureuses pendant cette période que pendant la période précédente. Les villes et communes ont si souvent fait appel au crédit qu'elles ne trouvent plus à emprunter. Dans le *Recueil de la correspondance des contrôleurs généraux des finances avec les intendants des provinces* publié par M. de Boislisle, nous voyons constamment l'intendant détailler l'insuffisance des ressources et la multiplicité des dettes des communes (2) ; aussi

1. Cauwes. « Les commencements du crédit public en France ». « Les rentes sur l'Hôtel de ville au xvi^e siècle. » *Revue d'économie politique*, 1896, p. 100-101.

2. « Les villes d'Artois, surtout Arras et Saint-Omer, ont de si grandes charges qu'elles ne peuvent payer les vieux arrérages des rentes qu'elles doivent. » Lettre de M. Chauvelin, intendant de Picardie, 18 mars 1689.

« Montargis est noyé de dettes, Dourdan est la plus gueuse

lorsque le roi autorise les communes à emprunter, il est impossible de trouver des prêteurs, et, sur le conseil des intendants, les anciens créanciers des communes se voient souvent privés d'une ou plusieurs années de leurs intérêts au profit du roi.

De 1709 à 1715, à la suite d'inondations, de mauvaises récoltes et surtout du revers de nos armes, la pénurie des finances devient telle que les communautés ne peuvent même pas trouver des avances pour acheter le grain nécessaire aux semences.

Le contrôleur général est fréquemment consulté sur le point de savoir « si on peut contraindre un homme qui a du blé dans son grenier de le prêter à une communauté sans argent, en lui donnant seulement le privilège sur les semences » (1).

Des liquidations désastreuses pour les créanciers furent le résultat de cet état de choses. Tandis que dans la province du Dauphiné des paroisses ne payè-

ville de la généralité ». Lettre de M. de Creil, intendant à Orléans, 26 mars 1689.

« La ville d'Aix doit 1.600 à 1.700.000 livres, celle d'Arles doit plus de 1.000.000 de livres, celle de Tarascon 600.000. » Lettre de M. Lebreton, intendant en Provence, 4 septembre 1692.

« Trois millions de dettes sont à payer par la ville de Bordeaux. » Lettre de M. de Bezons, intendant à Bordeaux, 16 avril 1692.

1. Réponse de M. de Bavière, intendant en Languedoc, 26 septembre 1709.

rent que 50 o/o des arrérages qu'elles devaient (1), les habitants de plusieurs villages du Languedoc abandonnèrent leurs biens aux créanciers de la communauté et durent cultiver à titre de fermier le champ dont ils étaient précédemment propriétaires (2).

De cette revue rapide du crédit des communes sous l'ancien régime, on doit conclure que, malgré une tutelle aussi étroite que possible, la situation financière des communes était aussi précaire que possible, que le crédit d'une commune ne peut donc pas dépendre de la tutelle plus ou moins étroite qu'exerce sur elle le pouvoir central.

§ 2. — *Le crédit des communes sous la Révolution et l'Empire*

On vient de voir comment à la fin de l'ancien régime le crédit des communes est absolument inexistant ; que, forcées par les exigences royales de faire sans cesse emprunts sur emprunts, les communes ne peuvent même plus payer les arrérages de ces emprunts. Quelle va être à l'égard de cette misérable situation l'attitude du gouvernement révolu-

1. Inventaire des Archives départementales de la Drôme, p. 91.

2. Mirabeau. *L'Ami des hommes*, t. IV, p. 163.

tionnaire ? Celui-ci va-t-il rendre aux communes la possibilité de payer les arrérages des emprunts antérieurs, de les rembourser, d'en contracter de nouveaux ? Va-t-il enfin leur rendre du crédit ? D'un mot l'œuvre de la Révolution peut être résumée : les communes vont être amenées par les lois révolutionnaires à faire une banqueroute générale de toutes leurs dettes, et leur situation financière étant ainsi nettement éclaircie, elles jouiront, par la suite, d'un nouveau crédit. C'est au développement de cette proposition que sera consacrée cette section.

Mais, avant d'étudier les mesures édictées par les assemblées révolutionnaires, il faut dire un mot de l'esprit dans lequel ces mesures sont prises. La Révolution a considéré que le pouvoir central était doué, vis-à-vis des biens et des ressources communales, d'une toute puissance absolue. Pas un instant il n'est venu à l'esprit des législateurs de la Révolution que la commune était une personne morale, qu'elle avait contracté des droits et des obligations distincts de ceux de ses membres et distincts de ceux de l'Etat, que particulièrement la propriété des biens de la commune devait être nettement séparée de celle des biens de l'Etat ou des particuliers. Or on peut discuter la question de savoir jusqu'à quel point la Révolution a été respectueuse des droits de propriété privée, si elle a été individualiste ou collectiviste ; on ne peut pas discuter cette évidente vérité que, pendant tout le

cours de la Révolution et de l'Empire, l'Etat s'est considéré comme investi du droit de disposer en maître absolu du patrimoine, des finances, du crédit des communes. Ainsi donc l'esprit dans lequel le législateur aborde l'étude du problème du crédit communal est le suivant : les communes n'auront aucun droit privatif à opposer aux mesures par lesquelles il croira pouvoir solutionner le problème, et lui seul a qualité pour édicter ces mesures, et c'est pourquoi nous le verrons tout à l'heure jongler véritablement avec les biens des communes.

Pour restaurer le crédit communal, il fallait premièrement faire face aux engagements antérieurs, liquider une situation financière trop lourde, payer les arrérages, rembourser le capital des emprunts antérieurs. Où les communes prendront-elles les ressources nécessaires à cette liquidation ?

Elles auraient pu les tirer en premier lieu de l'impôt ; mais le législateur ne le leur permit pas. On connaît en effet les idées de la Constituante en matière fiscale ; imbus de théories physiocratiques, les membres de cette assemblée abolirent tous les impôts, tous les droits qui frappaient les objets de consommation : ainsi disparurent les taxes multiples, et particulièrement les octrois, à l'aide desquelles les communes s'acquittaient de leurs dettes. Tous les impôts ainsi supprimés furent remplacés par deux impôts directs : la contribution foncière et la contri-

bution mobilière. Allait on accorder aux communes le droit d'ajouter au principal de ces contributions ce que nous appellerions aujourd'hui des centimes, afin de combler le vide fait dans leurs caisses par la suppression de leurs anciennes ressources ? Deux raisons s'y opposaient. En premier lieu, permettre aux communes de se procurer ainsi toutes les ressources qui leur manquaient, c'était leur accorder la faculté d'augmenter dans des proportions considérables les contributions exigées des citoyens ; et l'Assemblée constituante se rendit parfaitement compte que les deux seules contributions existantes, devenant ainsi d'une extrême lourdeur, risqueraient fort de ne pas être acquittées ou de l'être très difficilement ; l'importance des charges locales rendrait impossible la rentrée des impôts généraux. En second lieu les charges des communes étant plus ou moins considérables, la part destinée à l'acquittement des dettes locales aurait été variable suivant les localités ; or c'est là une conséquence que voulait éviter la Constituante. Elle voulait que dans les villes, municipalités et communes, les différentes charges fussent dans une égale proportion, afin que « les fabriques, les arts et le commerce déterminent leur séjour dans le lieu qui leur est le plus avantageux, et sans aucune autre considération que le plus grand intérêt général, que la plus grande utilité publi-

que » (1). Ces deux arguments déterminèrent la Constituante à enlever aux communes la faculté de recourir aux impôts pour l'acquittement de leurs dettes au delà des proportions très modestes que nous verrons tout à l'heure.

En second lieu les communes auraient pu songer à tirer parti, pour liquider leur situation financière, de leurs biens personnels. Les communes en effet possédaient à cette époque de vastes terrains, et la propriété communale était beaucoup plus étendue que de nos jours ; elles auraient pu les utiliser. Au début même de la Révolution la tendance du législateur parut très favorable à l'accroissement de ce patrimoine : ainsi la loi des 15-17 mars 1790 abolit le droit du triage (2) et révoque tous les triages opérés depuis trente ans en dehors des conditions de l'ordonnance de 1669 , puis la loi des 28 août-19 septembre 1792 révoque tous les triages faits depuis trente ans, quelles que soient les conditions dans lesquelles ils ont été faits, les biens autrefois possédés par les communes leur appartiennent en quelques mains qu'ils se trouvent, sauf si la famille seigneuriale peut exciper d'un titre authentique ou d'une possession de quarante ans ; enfin la

— —

1. Voir le développement de ces motifs dans un discours de Dupont de Nemours. *Archives parlementaires*, 5 août 1791, XXIX, p. 194.

2. Droit des seigneurs au tiers de la propriété communale.

loi du 10 juin 1793 exige dans tous les cas du seigneur un titre authentique. Mais parallèlement à ces lois qui augmentaient le patrimoine communal, d'autres étaient votés qui avaient pour effet de le restreindre : telle la loi du 14 août 1792 qui édicte le partage obligatoire entre tous les habitants de tous les biens de la commune, à l'exception des bois, des biens du domaine public ou des biens affectés à un service public ; les conséquences de cette dernière loi furent d'ailleurs quelque peu atténuées par la loi du 10 juin 1793 aux termes de laquelle le partage n'est plus que facultatif : il est décidé par l'assemblée des habitants, il suffit que le tiers de ceux-ci demande le partage pour qu'il soit de droit. Ainsi le législateur révolutionnaire dispose en maître des biens de la commune au profit des habitants ; pas plus que sur les impôts, la commune ne peut compter sur ses biens pour payer ses dettes.

Quelle ressource lui reste-t-il donc ? Il lui reste celle qui intervient toujours en France dans des cas analogues : l'Etat. Et voici de quelle façon l'Etat, qui lui-même alors se trouvait dans une fâcheuse situation financière, liquida d'un seul coup la sienne et celle des communes.

Un décret du 14 mai 1790 accorde aux municipalités un bénéfice d'1/16 sur le capital des reventes des domaines nationaux qu'elles ont acquis ; ceci n'est qu'un premier subside bien insuffisant.

Puis un décret du 5 août 1791 édicte toute une procédure d'ensemble pour supprimer les dettes locales : les villes et communes doivent dans le délai de deux mois appliquer au paiement de leurs dettes le bénéfice que le décret précédent leur attribue dans la vente des domaines nationaux. Si elles n'ont pas acquis de domaines nationaux ou si le bénéfice qu'elles ont retiré de leur vente n'est pas suffisant, elles devront, dans le même délai de deux mois, aliéner leurs biens patrimoniaux. Si cette aliénation est encore insuffisante pour le remboursement de leurs dettes, elles devront ajouter à leurs contributions foncière et mobilière un sol par livre, et en affecter le produit au paiement des arrérages et au remboursement du capital de leurs dettes. Enfin le décret de 1791 décide que la Nation prend à sa charge le surplus des dettes dont le paiement n'aura pas été effectué à l'aide des ressources que nous venons de mentionner.

Le décret de 1791 échoua complètement, et la cause principale de cet échec se trouve dans la résistance qu'opposèrent les villes aux dispositions du décret. Elles prétendirent que la presque totalité de leurs dettes avait été contractée, non pour leur propre besoin, mais pour « ceux sans cesse renaissants de l'ancien régime » ? En particulier, le 30 avril 1792, le conseil général de Paris faisait ressortir que la dette de la capitale s'élevait approximativement à

46.244.049 livres et que si la ville de Paris était obligée de remplir toutes les conditions imposées par la loi de 1791, il faudrait qu'en se dépouillant de toutes ses propriétés et en renonçant aux bénéfices que la loi lui accorde dans la revente des biens nationaux, elle se chargeât encore pendant 30 années d'un million et plus de contribution annuelle, et que par d'aussi grands sacrifices elle acquittât une dette qui n'est que fictivement la sienne, puisque les deniers de tous ces emprunts versés dans le trésor royal ont été employés à des dépenses qui ne concernaient pas la ville de Paris, puisque les droits qui lui avaient été accordés pour acquitter les intérêts des sommes empruntées sous son nom ont été supprimés et que cette dette étant évidemment dans la classe de celles qui ont été contractées pour les besoins de l'Etat, elle doit aux termes de la loi du 10 août, être mise à la charge de l'Etat (1).

Les villes ne bornèrent pas leurs résistances à ces protestations platoniques : la loi du 5 août 1791 prescrivait aux villes et communes de transmettre, dans le mois de sa publication, l'état général de leur dette au directoire du district, qui devait le transmettre par l'intermédiaire du directoire de département au directeur général de liquidation. Aucun de ces relevés ne parvint jamais au directeur général.

1. *Archives parlementaires*. 30 Avril 1792. XLII, p. 523.

Dans son célèbre rapport sur la dette publique présenté à la Convention le 15 août 1793, Cambon avoua « qu'en vain on avait rendu plusieurs décrets pour ordonner aux villes et communes de fournir l'état de leur actif et passif, afin de connaître la partie de leur dette qui serait à la charge de la nation ; en vain avait-on décrété la déchéance des maires et officiers municipaux qui ne les auraient pas fournis, le Corps législatif n'avait reçu aucun des états demandés » (1).

L'œuvre tentée en 1791 était donc à recommencer : tel fut l'objet de la loi du 24 août 1793. Cette fois-ci la mesure fut radicale et définitive : toutes les dettes communales, contractées antérieurement au 10 août 1793, sont déclarées dettes nationales : « Ces dettes seront liquidées, remboursées ou inscrites sur le Grand Livre d'après les formes prescrites pour la liquidation des autres créances sur la République (2). » En compensation, « toutes les créances dues par la République aux communes... sont éteintes et supprimées... au profit de la nation » (3) et tous les biens des communes, à l'exception des biens affectés à un service public et de ceux dont le partage a été décrété, appartiennent à la nation jusqu'à concurrence du montant des dettes que la République se charge d'acquitter.

1. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, 1793, XVII, p. 777.

2. Loi du 24 août 1793, art. 86.

3. Loi du 24 août 1793, art. 87.

Ainsi furent liquidées les dettes communales en tant que telles. Mais elles devinrent dette nationale et on sait quel sort fut réservé en l'an VI à cette dette. A cette époque par suite de la disparition du numéraire et du discrédit des assignats, qui en 1796 avaient été émis pour une somme de 45.500 millions, la situation déplorable des finances de la République rendit nécessaire une conversion de la dette de l'Etat ; le principal moyen de trésorerie fut la création des bons d'acquisition des biens nationaux. Ces bons furent mis en circulation en paiement des deux tiers de la dette, le dernier tiers étant représenté par des bons spéciaux qui prirent le nom de tiers consolidé. Mais les bons d'acquisition furent si nombreux qu'ils perdirent, dès leur émission, les neuf dixièmes de leur valeur et qu'ils furent totalement dépréciés quelques mois après.

Tel fut le sort de la dette communale antérieure à 1793 : un tiers resta inscrit sur le Grand Livre de la dette publique, au titre de dette nationale ; la banqueroute liquida le reste. Or, pour arriver à un tel résultat, les communes ont dû céder à l'Etat une grande partie de leurs biens, une partie d'une valeur égale au montant total de leur dette. Mais au moins leur reste-t-il encore un certain patrimoine et leur situation financière est bien nette maintenant. Si elles ont besoin de recourir au crédit, pourront-elles désormais gager leurs emprunts sur leurs biens ?

Elles ne le pourront pas avant de longues années. La loi de 1793 ne marque en effet qu'une étape dans la voie où s'est engagé le gouvernement vers l'absorption totale des biens communaux. En 1793 l'Etat n'a pris, parmi les biens des communes, que ceux nécessaires au paiement de leur dette. Par la loi de finances du 13 mars 1813 tous les biens des communes sont attribués à l'Etat, à l'exception des bois, des biens communaux proprement dits et du domaine public. Ces biens sont remplacés dans la caisse communale par leur valeur en rente ; cette opération de 1813 n'est donc au fond qu'un véritable emprunt forcé aux communes.

Ce n'est qu'en 1816 que l'Etat rend aux communes les biens qui leur ont précédemment appartenu et qui n'ont pas été vendus. A partir de cette époque seulement les communes sont rentrées, au point de vue financier, dans l'ordre normal ; on leur a rendu une partie de leur patrimoine, la loi leur a donné des ressources propres, d'autre part leurs dettes antérieures ont été liquidées. Elles vont donc pouvoir, dans la limite prévue par la loi et sous le contrôle du gouvernement, recourir au crédit. Dans quelle mesure ont-elles usé de cette faculté ? Par quelles séries de circonstances ont-elles été amenées à contracter les emprunts dont elles sont aujourd'hui redevables ? En d'autres termes, quelles sont les origines immédiates, quel a été le processus de la

dette communale actuelle ? Telles sont les questions qui feront l'objet du paragraphe suivant.

§ 3. — *Causes du développement de la dette communale depuis la Restauration*

La Révolution, avons-nous vu, a fait une liquidation complète de la dette communale ; après la loi de 1793, les communes ne doivent plus rien. Mais, peu à peu, elles ont eu de nouveau recours au crédit, elles ont de nouveau contracté des emprunts. Et cependant les lois d'organisation municipale, à partir de l'an VIII, ont toutes prévu des ressources suffisantes pour les services qu'elles chargeaient les communes de gérer : aussi voit-on rarement une commune obligée d'emprunter pour équilibrer son budget ordinaire, c'est-à-dire pour faire face aux dépenses annuelles et permanentes. Au contraire, les communes sont presque forcées de faire appel au crédit quand elles doivent effectuer immédiatement une dépense importante qui enflerait démesurément le budget des recettes de quelques années, une dépense enfin accidentelle et temporaire, une dépense extraordinaire. Or, il est intéressant de passer en revue rapidement les principales causes qui ont ainsi amené ou forcé les conseils municipaux à recourir au crédit et à contracter de nouvelles dettes. Les causes peuvent être réparties en deux groupes distincts :

I. — Les unes résident uniquement dans les char-

ges sans cesse croissantes que les lois ont obligé les communes à assumer. On peut classer chronologiquement ces charges à peu près de la façon suivante :

1° *Voirie vicinale*. — Cela a été la première préoccupation du législateur à partir de la Révolution, et l'admirable réseau vicinal qui sillonne actuellement la France a été presque entièrement créé grâce aux finances communales. Dès 1824, la loi a pris des dispositions pour obliger les conseils municipaux à construire et entretenir les chemins vicinaux. Puis, en 1836 et en 1861 il leur a donné des ressources spéciales, ces ressources devaient servir à gager les emprunts que les communes seraient appelées à faire. Mais surtout, et pour faciliter ces emprunts, l'Etat a créé en 1868 une caisse des chemins vicinaux (1), chargée de faire aux communes des avances remboursables. Ainsi l'Etat se constitue le prêteur attitré des communes ; obligés d'emprunter et certains de trouver du crédit, comment les conseils municipaux n'auraient-ils pas de nouveau contracté des dettes ?

2° *Enseignement*. — Une autre série de lois, celle-ci relative à l'enseignement, a poussé les communes à de nouvelles dépenses. Ce n'est qu'à partir de 1881 que ces dépenses prennent une part considérable

1. Le fonctionnement financier de cette caisse sera étudié plus loin (Chap. III, sect. III, § 3).

dans les budgets communaux. A ce moment en effet la loi qui édicte la gratuité de l'enseignement primaire est obligée de pourvoir aux frais de cet enseignement ; elle arrange ainsi les choses : les communes se chargeront de ces frais et les couvriront à l'aide de centimes mis à leur disposition. En 1889 une modification est introduite dans ce régime : les communes n'auront plus à payer que les frais de construction et d'entretien des locaux scolaires, les frais de chauffage et d'éclairage, l'indemnité de résidence au personnel ; par contre elles n'auront plus aucune ressource spéciale. Les communes sont donc ici acculées à l'emprunt : et ici encore l'Etat pour faciliter ces emprunts a créé une caisse des écoles (1), chargée de faire aux communes des avances remboursables destinées à couvrir les dépenses obligatoirement mises à la charge des communes.

3° *Lois sociales.* — Une dernière série de lois, enfin, a grevé les budgets municipaux de lourdes charges : ce sont les lois sociales de ces dernières années, lois d'hygiène et surtout lois d'assistance. Enumérer seulement toutes les charges d'assistance auxquelles doivent faire face les communes serait trop long. On se bornera seulement à mentionner la loi de 1838, qui oblige les communes du domicile de secours à

1. Le fonctionnement financier de cette caisse sera étudié plus loin (Chap. III, sect. III, § 3).

participer aux frais de traitement des aliénés dans la proportion décidée par le conseil général ; la loi de 1893 qui fait retomber presque toutes les charges de l'assistance médicale gratuite sur les communes : cette loi dispose en effet que si la commune où un individu sans ressources tombe malade possède un hôpital, elle doit l'hospitaliser et supporter seule tous les frais de maladie ; que si la commune où l'individu a son domicile de secours et tombe malade ne possède pas d'hôpital, elle doit l'envoyer dans une commune désignée d'avance et qui en possède un : elle doit, dans ce cas, supporter seule tous les frais de maladie ; que si enfin la commune où l'individu tombe malade, n'est pas celle du domicile de secours et ne possède pas d'hôpital, elle doit l'envoyer à l'hôpital voisin dont elle dépend : dans ce cas, elle paiera les frais des dix premiers jours de maladie et la commune du domicile de secours paiera le reste. Ainsi, en toute hypothèse, c'est la commune qui pourvoit à l'assistance médicale ; cependant, elle ne paie que les dix premiers jours de traitement, si le malade n'a pas de domicile de secours communal et elle est aidée par le département et l'Etat dans les proportions indiquées par les barèmes annexés à la loi dans le cas où les ressources mises à sa disposition ne sont pas suffisantes. Il faut citer en outre la loi de 1904 qui met deux cinquièmes des dépenses des enfants assistés à la charge

des communes du département, et la loi de 1906 sur l'assistance obligatoire aux vieillards qui fait participer les communes à la dépense à peu près dans les mêmes proportions que la loi du 15 juillet 1893.

A vrai dire, ces dépenses d'assistance sont des dépenses ordinaires, couvertes non par des ressources extraordinaires et des emprunts, mais par des recettes ordinaires. Elles ne sont cependant pas sans influence sur le budget extraordinaire des communes. On sait en effet que la première des ressources de ce budget est l'excédent des recettes du budget ordinaire ; aussi toute dépense qui réduira cet excédent grèvera le budget extraordinaire et alourdira la dette communale : telle est précisément le cas des dépenses d'assistance.

II. — A côté des lois qui en accroissant sans cesse le nombre des dépenses obligatoires ont conduit les conseils municipaux à contracter emprunts sur emprunts, il faut placer maintenant les tendances générales de ces conseils municipaux eux-mêmes ; à côté des causes de dépenses imposées aux conseils municipaux, il faut étudier les causes qu'ils se sont à eux-même créées.

Parmi ces causes, il faut mentionner en premier lieu celles qui sont des aggravations facultatives des dépenses obligatoires. Non contents en effet de participer strictement dans la mesure prévue par le

législateur aux dépenses d'enseignement, beaucoup de conseils municipaux ont créé des écoles facultatives (enseignement primaire supérieur, cours d'adultes), ont subventionné des écoles instituées par des établissements publics (écoles de commerce), se sont engagés à contribuer aux dépenses des établissements universitaires fondés par l'Etat, ont alloué des secours en argent, en nature, en livres aux élèves pauvres des écoles, ont voté un crédit pour les heures supplémentaires faites par les surveillants, etc.

Les conseils municipaux ont été entraînés à d'autres dépenses par le progrès même de la civilisation, qui rend nécessaires ou utiles des services qui étaient primitivement de pur luxe : d'où les travaux publics ayant pour objet l'ouverture de rues nouvelles, l'élargissement de rues anciennes, la création de places, de squares, les vastes mesures d'assainissement de tout un quartier malsain, etc.

Mais ce qui surtout a nécessité de fréquents appels au crédit, c'est la tendance générale aujourd'hui vers la municipalisation des services publics. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner ici dans quelle mesure les services publics créés par les conseils municipaux peuvent être exploités en régie ou doivent faire l'objet d'une concession, on doit faire observer que, quel que soit le mode d'exploitation adopté, l'institution d'un nouveau service public se traduit pres-

que toujours — au moins au début — par un emprunt ou une augmentation de dépenses.

Le nouveau service peut être en effet un service gratuit ou quasi-gratuit, tel le service des bains-douches à Paris ; il est évident dans ce cas-là que le budget municipal sera obligé de faire face aux dépenses d'un tel service.

Mais souvent l'usage du nouveau service sera soumis à une taxe, calculée de façon à rembourser la commune ou le concessionnaire de leurs frais ou même à leur permettre de faire des bénéfices. Cependant, dans le cas de régie, la commune aura à faire une première mise de fonds considérable pour l'installation du service ; si le service est concédé, presque toujours elle donnera une subvention au concessionnaire ou se chargera de la construction d'une partie des travaux ; dans les deux hypothèses elle aura une grosse dépense immédiate à couvrir et elle ne le pourra qu'avec un emprunt. Et sans doute cet emprunt, gagé sur des recettes spéciales, ne sera pas une charge pour les finances communales, en supposant qu'il ne se produise aucune moins-value dans les recettes prévues. Cependant les communes, dans ces dernières années, ont ainsi contracté de considérables emprunts pour la création et le développement de leurs services. Ces emprunts, qui sont à échéance plus ou moins lointaine, ne seront remboursés que dans de longues années, et en attendant ils alourdis-

sent les budgets municipaux. C'est un élément dont il y a lieu de tenir grand compte dans une étude de la dette municipale actuelle.

Tels sont les principaux motifs de dépenses qui ont poussé les conseils municipaux. Ces motifs ont eu leurs conséquences démesurément enflées par deux choses : en premier lieu, l'esprit qui anime chaque conseil municipal et qui le pousse à se distinguer par l'accomplissement immédiat d'une œuvre considérable. Il n'est pas rare de voir des conseils municipaux à peine élus voter de grands travaux publics sans ordre ni plan préalablement étudiés, les faire hâtivement exécuter et laisser à leurs successeurs le soin d'amortir les emprunts à l'aide desquels ces travaux ont été faits. En second lieu, le relâchement de la tutelle et son énervement par suite de manœuvres ou de considérations politiques. Non seulement en effet depuis la Restauration l'autorité chargée d'autoriser l'emprunt a été une autorité de moins en moins élevée, et la loi a laissé aux conseils municipaux un droit de décision de plus en plus considérable, mais encore le Préfet et le Gouvernement ont pris l'habitude de ne pas suffisamment considérer l'intérêt financier de la commune et de considérer trop attentivement la nuance politique du conseil municipal ; aussi grâce à des Préfets, ignorants ou dédaigneux de leurs droits, grâce à des préfets pour qui autoriser un emprunt est la récom-

pense d'un vote nécessaire, des communes ont été lourdement endettées.

SECTION II

Consistance actuelle de la dette communale

Nous venons de voir sous l'influence de quelles causes s'est accrue la dette communale ; il nous faut examiner les effets produits par ces causes, étudier le quantum de la dette et la progression de son accroissement.

Pour se rendre un compte exact des fluctuations de la dette communale, des documents officiels sont indispensables ; les chiffres que nous allons citer sont extraits (sauf mention contraire) de la Situation financière des communes que publie chaque année le ministre de l'Intérieur.

Un fait frappe d'abord : c'est la rapidité et l'importance de l'accroissement de la dette.

En 1846, le capital de l'ensemble des dettes de toutes les communes de France s'élevait à 76 millions 764.606 francs (1) ; au 31 décembre 1862, il atteignait 684.537.582 fr. 80 (2) ; au 31 mars 1878, il

1. De Luçay. *Mélanges de finance et d'économie politique et rurale*, p. 232-233.

2. Rapport du ministre de l'Intérieur en date du 20 mars 1865.

était de 2.745.754.306 francs ; au 31 mars 1890, il s'élevait à 3.224.088.832 francs ; enfin au 31 mars 1903, il atteignait 3.831.404.979 francs.

Le tableau suivant, dressé par le rapporteur de la situation financière des communes en 1904, montre le chiffre de la progression dans les dix dernières années et la part respective de Paris et des autres villes de France dans le chiffre global.

Dette		France entière	Paris	Autres communes
Au 31 mars	1893	3.296.916.125	1.873.203.891	1.423.712.234
»	1894	3.514.436.672	2.073.657.880	1.440.778.792
»	1895	3.515.153.501	2.043.883.752	1.471.269.749
»	1896	3.511.984.252	2.043.883.752	1.468.100.500
»	1897	3.644.383.328	2.189.822.928	1.454.560.400
»	1898	3.682.314.351	2.214.073.721	1.468.240.630
»	1899	3.881.352.204	2.387.216.295	1.494.135.909
»	1900	3.848.973.478	2.357.187.661	1.491.785.817
»	1901	3.838.591.110	2.327.895.570	1.510.695.540
»	1902	3.834.103.182	2.297.695.891	1.536.404.291
»	1903	3.831.404.979	2.266.579.093	1.564.825.886

L'examen de ce tableau permet de remarquer deux choses : 1^o la dette communale croît avec une régularité mathématique : de 3.296 millions en 1893, elle est passée à 3.831 millions en 1903, soit en dix ans une augmentation de près de 600 millions, cela fait une moyenne de 60 millions qui sont annuellement demandés au crédit par les communes ; 2^e la dette de Paris tend à décroître, quand celle des autres com-

munes augmente régulièrement ; ainsi la dette des communes autres que Paris tend à se rapprocher, à égaler celle de Paris. Ce mouvement d'ailleurs n'est pas particulier aux dix dernières années que nous étudions.

En effet, en 1806, la dette de Paris était de 1.500.000 francs, tandis que celle des villes ayant au moins un million de revenus ordinaires était de 2.893.275 francs. En 1846 elle était de 30.555.929 fr. tandis que les autres communes devaient 46 millions 208.677 francs ; en 1862 elle était de 342 millions et demi contre 341 millions 932 pour les autres communes ; en 1877, Paris devait 1.988.276.253 fr., tandis que les autres communes devaient 757 millions 477.783 francs.

Ainsi la dette de la capitale qui était en 1877 presque triple de celle des autres communes ne lui est maintenant supérieure que d'à peine un tiers.

L'étude de la dette des villes comptant plus de 100.000 habitants nous conduira d'ailleurs au même résultat que l'étude de la dette de Paris. La courbe de cette dette est tracée dans le tableau suivant :

	Au 31 mars 1893	Au 31 mars 1896	Au 31 déc. 1903
Lyon	89.228.208	73.154.540	66.639.115
Marseille....	102.595.995	98.217.992	118.023.131
Bordeaux	33.062.615	34.113.400	39.374.446
Lille	38.724.296	37.902.144	32.187.829
Toulouse....	23.792.868	22.707.494	34.099.526
St-Etienne....	22.049.284	24.988.567	36.474.900
Nantes	13.412.403	15.262.981	20.736.500
Le Havre	49.537.807	47.899.357	31.636.157
Rouen	46.687.555	38.810.440	39.045.102

Quelques-unes de ces villes ont vu leur dette augmenter, quelques autres l'ont vue décroître ; mais même si on n'observe que les villes dont la dette a augmenté, il est impossible de ne pas trouver cette augmentation très faible, si on la compare à celle de la dette des autres communes.

Des tableaux que nous venons de dresser, il faut donc conclure que si les très grandes villes ont pu, au moins momentanément, ne pas continuer à faire de constants appels au crédit, les localités d'importance moindre entrent aujourd'hui, au contraire, dans la voie dangereuse des emprunts. Or cette voie est plus dangereuse pour elles que pour les grandes villes, car le développement de leur dette n'est pas en corrélation avec celui de leur richesse : en France, en effet, sur 36.000 communes, 30.000 possèdent seulement de 200 à 10.000 francs de revenu.

SECTION III

Critique de l'état de choses actuel

Les communes ont donc eu en général recours au crédit public dans la plus large mesure possible ; leur situation nous est apparue comme très obérée. Est-ce à dire qu'elles aient eu tort, que leur politique financière ait été mauvaise et doit-on incriminer

les pouvoirs publics pour n'avoir pas empêché de grossir la dette communale ? Dans cette question deux points de vue sont à distinguer : un point de vue théorique et un point de vue pratique.

Au point de vue théorique, la politique financière, qui consiste à faire appel au crédit chaque fois qu'une dépense se présente grevant trop lourdement le budget d'une ou de quelques années, vaut ce que vaut l'emprunt lui-même. Or on connaît la controverse classique sur la valeur de l'emprunt.

Toute une école, au XVIII^e siècle, a prétendu que l'emprunt était toujours une bonne chose et l'argument principal de cette école était celui-ci : si une personne morale publique n'emprunte pas quand elle a un besoin pressant d'argent, elle doit augmenter les impôts ou en créer de nouveaux ; or les impôts frappent indistinctement tout le monde ; beaucoup de contribuables doivent les payer qui feraient de leur contribution un meilleur emploi, un usage plus productif que n'en fera l'Etat ou la commune. Au contraire, dans l'hypothèse de l'emprunt, seules les personnes qui auront de l'argent disponible, qui trouveront dans le taux d'intérêt offert par les pouvoirs publics une rémunération de leur capital plus grande que celle qu'ils trouvent ailleurs, prendront part à l'emprunt ; ainsi l'intérêt de l'Etat ou de la commune est d'accord ici avec celui du prêteur.

Il vaut donc mieux pour l'Etat et la commune recourir à l'emprunt qu'à l'impôt.

Opposée à cette école toute une doctrine a été échafaudée, qui prétend au contraire que l'emprunt est toujours mauvais, qu'il est à la fois maladroit et injuste. L'emprunt est maladroit car il grève pour de longues années les budgets futurs tandis que l'impôt une fois versé entre net dans les caisses publiques, l'emprunt n'y entre qu'à charge de remboursement ; ce remboursement est parfois très onéreux, il engage pour longtemps toutes les disponibilités d'un budget. Survienne une moins-value considérable dans les recettes, un besoin imprévu et cependant impérieux qui exige une somme très forte, le conseil municipal, privé de toutes les recettes affectées au remboursement des emprunts antérieurs, aura les plus grandes difficultés à équilibrer son budget ; bien souvent il ne le pourra qu'à l'aide d'impôts nouveaux (ce qu'il avait cru pouvoir éviter en empruntant autrefois) ou de nouveaux emprunts ; mais dans ce dernier cas l'emprunt engendrant l'emprunt conduit en droite ligne à la banqueroute. Mais l'emprunt n'est pas seulement maladroit, il est injuste. Le plus souvent en effet, quand une personne morale recourt au crédit, c'est qu'elle a besoin d'une somme considérable pour liquider des fautes antérieures ou faire face à un besoin présent. L'Etat qui emprunte pour payer les frais d'une guerre, la commune qui emprunte

pour combler les déficits successifs de plusieurs budgets, pour assister ses vieillards, que font-ils autre chose que faire contribuer à la liquidation de leurs fautes les générations futures qui devront rembourser leurs emprunts ? La vraie justice exige que les dépenses actuelles soient couvertes par des recettes actuelles, c'est-à-dire par les impôts et non par des emprunts dont la charge en définitive incombera en grande partie à des individus qui n'auront nullement profité de la dépense. Et pour ces deux raisons la doctrine qu'on analyse ici conclut qu'il vaut toujours mieux créer de nouveaux impôts qu'emprunter.

Comme presque toujours la vérité théorique est entre ces deux opinions extrêmes et la solution exige une distinction ; il faut distinguer si l'emprunt est productif ou improductif. L'emprunt est productif, quand les sommes qu'il fournira seront employées à créer un outillage qui durera un certain nombre d'années et qui sera lui-même un capital productif de richesses. Au contraire l'emprunt sera improductif s'il est consacré à faire face à un besoin passager, qui, une fois satisfait, ne laissera aucune trace dont plus tard quelqu'un puisse profiter. Ainsi un emprunt de guerre, un emprunt pour combler le déficit d'un budget seront improductifs ; au contraire un emprunt destiné à construire un tramway, un port maritime, une école même sera productif. De cette distinction

découle naturellement la valeur d'un emprunt ; l'emprunt improductif doit être réprouvé et les municipalités doivent sévèrement se l'interdire, elles doivent se procurer uniquement par l'impôt les sommes improductives dont elles ont besoin ; au contraire l'emprunt productif est licite, mais à condition que l'amortissement ne soit pas de trop longue durée, à condition qu'il soit totalement remboursé le jour où l'outillage qu'il a été consacré à construire sera devenu inutilisable ou sera remplacé ; dans cette mesure seulement l'emprunt est juste et utile.

Or pratiquement et en ce qui concerne spécialement le crédit des communes, les conseils municipaux se sont-ils conformés à ces règles théoriques et peut-on dire que tous les emprunts communaux ont été consacrés à des dépenses productives ? Il est presque impossible de répondre à cette question, car rien dans les documents ne permet de faire une pareille discrimination entre les emprunts, d'autant plus que la plupart du temps le même emprunt est destiné à couvrir plusieurs dépenses dont les unes sont productives et les autres improductives. On peut dire cependant d'une façon générale que c'est moins la règle qui interdit d'emprunter pour une dépense improductive qui a été violée que la règle qui interdit de prolonger la durée d'amortissement d'un emprunt au delà de la durée d'utilisation de l'outillage qu'il a créé ; c'est une tendance générale des conseils municipaux.

paux en effet d'étendre outre mesure la durée d'amortissement des emprunts. Cela se conçoit aisément. Les conseils municipaux veulent avant tout éviter de créer de nouvelles taxes, d'augmenter les anciennes, d'accroître le nombre des centimes ; c'est même bien souvent pour cela qu'ils recourent de préférence à l'emprunt pour se procurer les ressources dont ils ont besoin ; or l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt exigent une annuité qui se traduit par l'inscription au budget d'un crédit, il est évident que ce crédit sera d'autant plus faible que la durée d'amortissement sera plus longue. Il paraît donc que c'est sur ce point spécial de la durée d'amortissement des emprunts que doit principalement s'exercer la vigilance de l'autorité tutélaire.

CHAPITRE II

Comment est décidé l'appel au Crédit

SECTION I

Nécessité d'un contrôle de l'autorité supérieure

L'emprunt est un acte trop grave de la vie communale; il engage d'une façon trop considérable les finances municipales pour qu'il puisse être question de le soustraire complètement au contrôle de l'autorité supérieure. Plusieurs raisons militent en faveur de ce contrôle.

Une première série de raisons est tirée de l'intérêt même de la commune. Nous avons signalé combien les conseils municipaux ont une fâcheuse tendance à préférer l'emprunt à l'impôt, et l'emprunt à long terme à l'emprunt rapidement amorti. Or rien n'est plus contraire aux règles strictes de la science des finances, et particulièrement aux principes que nous

avons exposés sur les émissions d'emprunt. Après un certain nombre d'emprunts, quand une commune a consacré toutes ses ressources au service des intérêts et de l'amortissement, il ne lui reste plus un centime disponible pour faire face aux besoins nouveaux qui se révèlent. Accablée sous les charges d'anciens emprunts, la municipalité se voit un jour dans l'impossibilité de faire une grosse réparation qui est devenue urgente dans un édifice municipal, de faire tel travail confortatif à un pont endommagé par une crue subite, de construire une nouvelle école quand celle qui existe est devenue trop petite. Ce n'est pas seulement les dépenses extraordinaires qu'une trop lourde dette empêche d'effectuer : souvent, en votant un emprunt, le conseil municipal néglige de prévoir les sommes suffisantes pour les intérêts et l'amortissement, il est donc obligé d'avoir recours aux recettes ordinaires pour faire face à ces dépenses ; par suite il doit forcément resserrer le budget des dépenses ordinaires : d'où un entretien insuffisant de la voirie municipale, des édifices communaux, etc. Ainsi, dans l'intérêt même de la commune, l'autorité supérieure doit contrôler les emprunts communaux.

Elle doit intervenir aussi dans l'intérêt de l'Etat. La commune n'est pas une personne morale isolée, elle n'est qu'une cellule de l'organisme géant formé par l'Etat, il existe une solidarité étroite entre les

diverses cellules les unes par rapport aux autres, et entre chacune d'elles et l'Etat. Celui-ci ne doit pas permettre qu'une municipalité dilapide les finances dont elle a momentanément la gestion. D'une part en effet l'Etat serait moralement responsable d'une situation financière critique dans une commune, et il en souffrirait lui-même en ce sens que surchargés d'impôts, de taxes, de centimes communaux, les habitants de la commune paieraient plus difficilement leurs contributions d'Etat et que, en outre, les commerçants et les industriels seraient obligés de fuir le territoire de la commune ou verraient périliter leurs affaires ; dans les deux cas il y aurait une diminution de la prospérité générale, d'où perte pour l'Etat. D'autre part, à force de recourir à de trop fréquents emprunts, une commune pourrait un jour être acculée à une déconfiture qui entraînerait de grosses pertes ou même la ruine pour ses prêteurs ; il y aurait encore là un ébranlement général du crédit public, une diminution de la richesse générale qui ferait sentir son contrecoup dans la société entière. L'Etat protège le public contre les appels au crédit frauduleux ou hasardeux tentés par les particuliers ; à plus forte raison doit-il le protéger contre les catastrophes financières qu'entraînerait la faillite ou la déconfiture d'une personne morale publique.

Pour ces deux raisons l'Etat doit intervenir quand

un conseil municipal veut emprunter : il doit contrôler en premier lieu si l'emprunt est justifié et en second lieu s'il est gagé sur des ressources suffisantes pour l'amortir en une période de temps restreinte.

SECTION II

Dans quel cas l'emprunt est-il possible

L'emprunt est une mesure financière grave et délicate qui peut avoir des conséquences lourdes pour un grand nombre de budgets postérieurs ; il semble donc qu'il aurait été logique de la part du législateur qu'il fixât d'une façon précise les cas où il serait permis à un conseil municipal de recourir à un emprunt. Sans doute cette fixation aurait été difficile et on conçoit mal une énumération limitative de ces cas. Cependant la loi, qui entre en des détails très précis à propos des autorisations nécessaires pour l'emprunt, aurait peut-être pu indiquer d'une façon générale dans quelle situation financière et devant quelles difficultés devrait se trouver acculé un conseil municipal pour qu'il lui soit loisible de recourir à l'emprunt ou pour qu'il soit permis à l'autorité tutélaire de l'y habiliter. Sans doute les communes peuvent se trouver dans des situations financières extrêmement variables et les circonstances peuvent cons-

tamment faire naître de nouvelles et diverses difficultés, mais une indication générale aurait pu être donnée par la loi ; elle n'aurait pas été seulement possible ; elle aurait été nécessaire.

Au moins, à défaut de règles législatives, le gouvernement, dans les cas où il dépend de lui d'autoriser un emprunt, a-t-il fait connaître quels principes il suivrait pour accorder ou refuser cette autorisation ? Ce point a été réglé par une simple circulaire ministérielle et en termes fort vagues. « Il importe, dit la circulaire du 15 mai 1884, que les emprunts communaux n'aient pour objet que le paiement de dépenses d'une nécessité incontestable ; qu'ils soient toujours circonscrits dans des limites modérées et proportionnées surtout aux ressources disponibles, de manière à ne pas obérer les finances de la commune au préjudice des services municipaux essentiels. » (1)

Ainsi « nécessité incontestable », tel est le critérium que le ministre indique aux préfets pour les aider à distinguer les cas dans lesquels ils doivent autoriser un emprunt. Peut-être est-il possible de poser des règles plus précises. Nous avons vu à quelle condition un emprunt nous paraissait avantageux pour une commune, c'est quand il est destiné à faire face à une dépense productive ; dans ce cas

1. Circulaire ministérielle du 15 mai 1884. *Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, 1884, p. 306.

seulement l'emprunt est utile ; c'est donc en principe le seul cas où il devrait être autorisé. Cependant, par exception, quand par suite d'une très mauvaise gestion des finances municipales, ou quand une moins-value notable s'est produite dans les recettes, un ou plusieurs budgets antérieurs se sont soldés en déficit, il peut y avoir intérêt, pour liquider cet arriéré et ramener l'ordre dans les finances municipales, de faire un emprunt. Mais il n'y a là qu'une exception nécessaire au principe posé ; en général seul l'emprunt productif devrait être possible.

On voit donc dans quel sens doit être précisée la règle posée dans le *Traité de la Commune* de Béquet : d'après cet auteur, les emprunts ne peuvent être justifiés que par deux causes : la nécessité de payer les dettes, ou le besoin de faire face à des dépenses extraordinaires (1). C'est vrai à condition qu'il soit bien spécifié que ces dépenses seront productives.

SECTION III

Comment l'emprunt est-il décidé et approuvé

Quand l'emprunt a paru possible, il y a lieu pour le conseil municipal de le voter. L'emprunt est voté

1. Béquet. *Commune*, n° 3204.

par le conseil municipal dans les conditions ordinaires des délibérations de cette assemblée. Ce fut, de 1818 à 1882, une de ces matières sur lesquelles le conseil municipal ne pouvait statuer qu'en s'adjoignant les contribuables les plus imposés de la commune ; cette particularité a disparu en 1882, et, depuis, seul le conseil municipal a qualité pour faire appel au crédit (1).

En principe, cette délibération du conseil municipal est soumise à approbation ; il est des cas cependant où elle est réglementaire. L'étendue des pouvoirs des conseils municipaux en matière d'emprunts n'a cessé d'être modifiée depuis la Révolution ; on peut dire que toutes les lois municipales ont eu leur conception particulière sur les emprunts communaux ; d'ailleurs toutes les modifications qui ont été apportées ont eu pour but d'accroître sans cesse les pouvoirs des conseils municipaux. C'est l'idée que nous allons nous efforcer de mettre en lumière en retraçant rapidement l'histoire de ces modifications.

La loi du 16 décembre 1784 disposait que l'administration municipale « ne pouvait se dispenser de convoquer le conseil général de la commune », lorsqu'il devait être délibéré « sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des em-

1. Sauf l'exception relative aux emprunts d'office que nous étudierons plus tard.

prunts... » (art. 54). Cette disposition se complétait par celle de l'article 56 portant que « les délibérations pour lesquelles la convocation du conseil général de la commune était nécessaire, suivant l'article 54, ne pouvaient être exécutées qu'avec l'approbation de l'administration ou du directoire du département, qui serait donnée, s'il y avait lieu, sur l'avis de l'administration ou du directoire du district ».

L'article 6 de la loi du 22 décembre 1789 portait que « les administrations de département et de district ne pourraient établir aucun impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit, en répartir aucun au delà des sommes et du temps fixé par le Corps législatif, ni faire aucun emprunt sans y être autorisé par lui... » L'application de ce principe fut ensuite formulée par le décret des 3-10 décembre 1790 spécifiant les autorisations nécessaires aux corps administratifs pour l'établissement d'impôts ou d'emprunts.

Ainsi dès le début l'autorisation législative est la règle pour les emprunts communaux : cette règle dure jusqu'en 1818. Nombreux sont les textes qui ont fait l'application de cette règle. Citons l'article 4 du décret du 7 février 1791 relatif aux édifices nécessaires à l'établissement des corps administratifs, qui porte « qu'il ne pourra être fait par ceux-ci aucun emprunt ni être établi aucune imposition sur

les administrés sans l'autorisation spéciale du Corps législatif », le décret du 29 mars 1791, qui disait dans son article 7 : « Les villes qui éprouveraient pour leurs hôpitaux et autres services indispensables des besoins urgents reconnus tels par les directoires de leur district et de leur département sont autorisées, sur le certificat que donneront lesdits directoires de la pressante nécessité, à emprunter par obligations remboursables dans le cours de la présente année et portant l'intérêt légal ordinaire, une partie ou la totalité des sommes qu'exigeront les dépenses inévitables dans le prochain trimestre et dont l'imposition est ordonnée par les deux articles précédents ; à la charge, en ce cas, que l'imposition comprendra le capital et les intérêts de l'emprunt et que le directoire de département rendra compte au Corps législatif et au Roi des sommes empruntées par lesdites obligations remboursables. » Citons, en outre, les dispositions très restrictives du décret des 5-10 avril 1791. « Aucunes villes ni communes ne pourront désormais être autorisées à faire des acquisitions d'immeubles ni des emprunts que par décret du Corps législatif, vu l'opinion du directoire de district et l'avis du directoire de département et à la charge par les villes et communes à qui l'autorisation sera donnée de fournir le paiement des arrérages et le remboursement des capitaux,

suivant la progression et dans les délais qui seront fixés par le décret. »

Cette même règle de la nécessité d'une autorisation législative se retrouve dans la Constitution du 5 fructidor an III, article 311 et la loi du 28 pluviôse an VIII, article 3.

Mais cette autorisation entraînait des lenteurs excessives qui furent diminuées par suite des dispositions de la loi du 15 mai 1818. Cette loi établissait, en ce qui concerne les autorisations relatives aux emprunts, une distinction basée sur l'importance des villes : celles ayant plus de 100.000 francs de revenu ne pouvaient emprunter qu'avec l'autorisation législative ; au contraire une ordonnance royale suffisait pour les villes de revenus moindres ; cependant dans l'intervalle des sessions du Parlement, les villes de la première catégorie pouvaient emprunter avec l'approbation d'une ordonnance royale, à condition que cet emprunt n'absorbât pas le quart de leurs revenus.

Les mêmes distinctions se retrouvent dans la loi municipale du 18 juillet 1837.

Ces règles furent modifiées par le décret de 1852 sur la décentralisation administrative qui, dans le n° 37 du tableau A, range dans la compétence des préfets : « les emprunts, pourvu que le terme de remboursement n'excède pas dix ans, lorsqu'il doit être effectué au moyen des ressources ordinaires ou lorsque la création de ressources extraordinaires se trouve dans la compétence des préfets ».

Mais c'est la loi de 1867 qui, la première, accorda au conseil municipal un pouvoir réel en matière d'emprunt : aux termes de cette loi les conseils municipaux pouvaient voter les emprunts remboursables sur les centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé par le conseil général, ou sur les ressources ordinaires, quand la durée de l'amortissement dans ce dernier cas ne dépassait pas douze ans, (art. 3) à condition qu'ils fussent d'accord avec le maire. Tout emprunt remboursable sur les ressources extraordinaires dans un délai excédant douze années était autorisé par un décret en Conseil d'Etat, s'il s'agissait d'une commune d'un revenu supérieur à 100.000 francs (art. 7 et 8). L'intervention du pouvoir législatif n'était nécessaire que lorsque le montant de l'emprunt dépassait un million. Dans tous les autres cas l'approbation préfectorale suffisait.

Plusieurs des restrictions importantes maintenues par la loi de 1867 ont été enlevées par la loi du 5 avril 1884 ; notamment, en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, l'approbation du préfet n'est plus nécessaire pour la délibération réglementaire, et le terme moyen de remboursement a été porté de douze à trente ans. Néanmoins le régime déterminé par cette loi de 1884 était encore trop restrictif et complexe. D'après cette loi, au point de vue des autorisations nécessaires, cinq catégories d'emprunts pouvaient être distinguées.

1° Rentraient parmi les délibérations réglementaires du conseil municipal : les emprunts remboursables au moyen d'une contribution extraordinaire, dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général et n'excédant pas 5 centimes pendant cinq ans ; et en second lieu, les emprunts remboursables au moyen de ressources ordinaires quand l'amortissement ne dépassait pas trente ans ;

2° Le préfet approuvait, en premier lieu, les emprunts remboursables dans un délai de trente ans au moyen de contributions extraordinaires dépassant 5 centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général ; en second lieu, les emprunts remboursables dans un délai excédant trente ans, au moyen de ressources ordinaires.

3° Etaient approuvés par décret simple : en premier lieu, les emprunts remboursables sur les contributions extraordinaires excédant le maximum fixé par le conseil général ; en deuxième lieu, les emprunts remboursables sur les contributions extraordinaires n'excédant pas le maximum fixé par le conseil général, mais dont la durée d'amortissement excédait trente ans.

4° Etaient approuvés par décret rendu en conseil d'Etat : les emprunts nécessitant une imposition extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général et d'une durée supérieure à trente ans.

5° Devaient être enfin autorisés par une loi les emprunts dont le montant dépassait 1 million ou dont le montant, réuni à celui d'autres emprunts non encore remboursés, dépassait 1 million.

Cette réglementation si complexe de la loi du 5 avril 1884 a été modifiée par la loi du 7 avril 1902. Il n'y a plus désormais que trois sortes d'emprunts à distinguer :

1° Sont définitivement votés par le conseil municipal les emprunts remboursables sur les ressources ordinaires ou sur les centimes qu'il peut voter seul (c'est-à-dire dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général) et dont l'amortissement n'excède pas trente ans.

2° Doivent en principe être autorisés par le préfet tous les emprunts qui dépassent ces limites.

3° Cependant sont autorisés par décret en conseil d'Etat, en premier lieu, les emprunts dont l'amortissement dépasse trente ans ; en second lieu, les emprunts dont le montant dépasse 1 million, ou dont le montant, réuni à celui d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse 1 million, quelle que soit d'ailleurs la durée de l'amortissement.

On voit combien depuis la Révolution le contrôle gouvernemental s'est relâché à mesure que progressait la décentralisation administrative. Certes, le principe est encore la nécessité d'une autorisation, mais il faut remarquer, d'une part, que le conseil

municipal est maître dans certains cas de décider seul de l'appel au crédit, et que ces cas sont devenus de plus en plus nombreux : d'autre part, que l'autorité chargée d'autoriser quand il y a lieu l'emprunt est une autorité de moins en moins élevée ; que notamment la loi n'intervient plus jamais, alors qu'au début elle était toujours indispensable.

On s'est demandé si ces progrès n'avaient pas été trop rapides et s'ils ne risquaient pas de compromettre les finances municipales. Il semble bien que non si l'on réfléchit qu'en somme pour qu'un conseil municipal puisse décider seul de l'émission d'un emprunt, il faut que la situation financière de la commune soit excessivement prospère, et que l'emprunt projeté soit de peu d'importance par rapport aux ressources de la commune ; si l'on réfléchit en outre que dans les cas graves c'est le gouvernement en conseil d'Etat qui décide, et que le contrôle du conseil d'Etat, plus rapide que celui du Parlement, est au moins aussi sérieux et présente un nombre au moins égal de garanties.

SECTION IV

Des emprunts déguisés

Ce n'est pas seulement par des emprunts régulièrement votés, approuvés et contractés que les com-

munes peuvent engager leurs ressources à venir ; les formalités auxquelles est soumise la procédure des emprunts, les difficultés qu'elle peut rencontrer dans l'examen de l'autorité supérieure, le désir de se soustraire à cet examen peuvent engager une administration municipale à se laisser aller à des dépenses qu'elle ne couvrira pas immédiatement par le produit d'un emprunt, mais dont l'acquittement, ou stipulé à long terme, ou même à terme différé, portera une atteinte sérieuse à l'équilibre de ses ressources annuelles ou marquera d'une lourde échéance l'année prise comme terme de l'avance. Les paiements à long terme ou à terme différé se rencontrent surtout en matière de travaux publics : les conseils municipaux y recourent volontiers quand il s'agit de solder un mémoire trop élevé d'un entrepreneur ou de subventionner certaines entreprises par des offres de concours versées annuellement. Ces procédés financiers sont appelés emprunts indirects ou emprunts déguisés.

Ce sont au fond de véritables emprunts : aussi l'administration supérieure, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, la Cour de cassation se sont-ils trouvés en complet accord pour considérer et traiter les acquisitions et les grands travaux payables à long terme comme des emprunts ordinaires. Les instructions ministérielles, les décisions des deux grandes juridictions administratives ont toujours tendu à soumettre

ces opérations aux mêmes formalités que les emprunts ; aux époques notamment où l'adjonction des plusimposés existait encore dans la loi, les instructions et les arrêts réclamaient leur intervention dans le vote des acquisitions et des grands travaux (1).

Mais quelle différence précise existe-t-il entre une acquisition normale et un emprunt déguisé ? Et sous prétexte qu'une acquisition n'est pas payée comptant, à l'aide des crédits d'un seul exercice, va-t-on l'assimiler à un emprunt, la soumettre aux mêmes formalités et aux mêmes autorisations ? A partir de quelle durée un paiement différé va-t-il devenir un emprunt ?

Aucun texte législatif ou réglementaire n'a donné de critérium. Mais sur ce point du moins l'administration a adopté une règle d'une précision véritablement exagérée ; les circulaires du ministère de l'Intérieur ont voulu distinguer *a priori* entre les opérations consenties par les communes pour en déterminer le caractère juridique. Une circulaire du 11 mai 1864, rappelée par des circulaires du 3 août 1867 et 15 mai 1884 renferme en effet les dispositions suivantes : « Désormais, quand les communes soumettront aux préfets des projets d'acquisitions ou de traités avec des entrepreneurs devant engager les ressources de leurs budgets au delà de six ans, elles auront soin d'adresser

1. Béquet. *Commune*, n° 3216.

au ministre de l'Intérieur le dossier de l'affaire régulièrement instruite comme en matière d'emprunts. »

Ainsi, suivant qu'une acquisition par exemple sera soldée en plus ou moins de six ans, elle sera considérée comme un emprunt ou comme une acquisition ordinaire. Certes, cette distinction serait d'une application facile pour les tribunaux et les autorités administratives, mais rien n'est plus arbitraire qu'une telle distinction. Il est évident qu'un délai de paiement plus ou moins long ne peut à lui seul déterminer la nature juridique d'un acte. D'autre part, il peut arriver qu'une dépense remboursable en cinq années soit beaucoup plus onéreuse qu'une dépense remboursable en sept ans par exemple.

Ce n'est donc pas la durée du remboursement qui dans tous les cas doit servir de critérium pour la distinction entre ce qui est ou non un emprunt. Aussi la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat a-t-elle refusé d'adopter ce critérium. D'après ces hauts tribunaux, la question de savoir quand il y a emprunt déguisé est une pure question de fait, qui ne peut être résolue qu'après examen des diverses circonstances au milieu desquelles la municipalité a opéré. Il suffira pour préciser cette jurisprudence d'analyser un arrêt de chacune des deux juridictions.

L'affaire administrative se présenta en 1865 devant le Conseil d'Etat. Par suite du concours des plus imposés dont le vote était nécessaire à cette épo-

que en matière d'emprunts communaux, la majorité des conseillers municipaux et des plus imposés de la commune de Beaumont-en-Véron (Indre et Loire) avait repoussé un projet d'emprunt destiné à faire face aux dépenses de restauration d'une église. Les conseillers municipaux qui, eux, voulaient que ce travail fût effectué, avaient cru peu après pouvoir se passer de la nécessité de l'adjonction des plus imposés, en décidant que les dépenses seraient payées à l'entrepreneur par annuités, avec intérêt, à partir de la réception des travaux ; le préfet approuva leur délibération, mais son arrêté fut attaqué devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Par un arrêt en date du 14 avril 1865 (1), le conseil d'Etat décide qu'en présence des faits qui avaient marqué le début de l'affaire, la combinaison du conseil municipal constituait un emprunt déguisé et qu'en l'approuvant le préfet avait violé les dispositions de la loi de 1837 et excédé ses pouvoirs ; il était évident en effet que l'intention du conseil municipal de violer les dispositions protectrices de la loi et d'éluder l'adjonction des plus imposés et les diverses autorisations dont il devait être muni ne pouvait être mise en doute.

La Cour de cassation s'inspire des mêmes principes dans la question qui nous occupe. En 1867, la

1. D. P. 66. 3, 26.

ville de Draguignan demanda au tribunal civil l'annulation d'une acquisition payable par annuités qu'elle avait consentie ; elle prétendait que le délai de sept annuités qu'elle avait adopté transformait par lui seul cette acquisition en un véritable emprunt, que dès lors elle aurait dû obtenir les autorisations nécessaires en cette matière, et que, par suite, faute de ces autorisations, l'acquisition était nulle. Le tribunal de Draguignan et la Cour d'Aix, jugèrent qu'il n'y avait pas emprunt et reconnurent l'opération comme valable. La Cour de cassation rejeta le pourvoi (1) en un jugement dont voici la conclusion : « Il n'y a donc ici en définitive qu'une question de fait et dès lors en décidant que l'acquisition faite par la ville de Draguignan ne constituait pas un emprunt, la Cour d'Aix n'a fait qu'user de son pouvoir souverain d'appréciation, sans violer aucune loi. »

La jurisprudence est donc formelle, on ne peut poser aucune règle invariable qui permette de distinguer entre une dette payable par annuités et un emprunt ; l'opération sera ou non un emprunt suivant les conditions dans lesquelles elle aura été décidée et les tribunaux ont pleine compétence pour apprécier en chaque espèce, suivant les circonstances, si les contrats communaux cachent ou non un emprunt.

Et d'ailleurs cette difficulté étant résolue il n'en

1. D. P. 72. 1. 13.

reste plus aucune. La combinaison financière du conseil municipal est-elle un simple contrat ? Elle sera soumise, quant à sa validité et à ses effets, aux règles ordinaires des contrats communaux. Constitue-t-elle au contraire un emprunt déguisé ? Elle ne sera valable qu'à la condition d'avoir été autorisée et réalisée comme un véritable emprunt. Une fois découvert, l'emprunt déguisé est soumis aux mêmes règles que l'emprunt normal.

SECTION V

Des emprunts d'office

Nous avons dit que tout emprunt devait être voté par le conseil municipal, qu'on ne peut pas imposer à une commune un emprunt, emprunter en son nom. Il existe cependant une exception à cette règle. et c'est dans la matière de l'enseignement que nous la trouvons.

Nous avons dit combien en cette matière la loi avait mis de frais à la charge des communes. Or, le législateur devait se préoccuper du cas où les conseils municipaux refuseraient ou négligeraient de pourvoir à ces frais. Et sans doute il pouvait, comme en toute matière où la dépense incombant aux communes paraît nécessaire ou indispensable au fonc-

tionnement des services publics généraux, déclarer le paiement de ces frais une dépense obligatoire ; c'est bien ce qu'il a fait, de sorte que si un conseil municipal n'inscrivait pas au budget un crédit suffisant pour faire face aux dépenses obligatoires prévues en matière d'enseignement, l'administration supérieure aurait le droit d'inscrire d'office cette dépense au budget, puis d'affecter certaines recettes à cette dépense, au besoin d'imposer d'office la commune de centimes additionnels destinés spécialement à subvenir à la dépense, enfin et à défaut du maire de délivrer des mandats de paiement pour acquitter ces dépenses.

Mais cette procédure, qui est commune à toutes les dépenses déclarées obligatoires par la loi, n'a pas paru suffisante en matière d'enseignement. D'une part en effet les dépenses mises à la charge des communes étaient, surtout au début, relativement très considérables, et il devait arriver que dans un grand nombre de communes elles rendissent obligatoire pour le conseil municipal de voter ou pour l'administration supérieure d'imposer d'office un nombre trop considérable de centimes additionnels. D'autre part, les lois de 1882, 1886 et 1889 en même temps que l'obligation introduisaient dans notre enseignement le principe de la laïcité ; la mise en œuvre de ce principe nouveau pouvait rencontrer dans nombre de conseils municipaux des adversaires déter-

minés à ne rien faire pour la faciliter, d'autant plus que beaucoup de ces conseils municipaux avaient traité avec des instituteurs libres, la plupart congréganistes, et se déchargeaient sur eux, en leur payant une subvention de l'obligation d'avoir une école publique ; ils se trouvaient ainsi liés par leur contrat.

Aussi le législateur a-t-il jugé bon de donner à l'administration supérieure des pouvoirs plus étendus encore que ceux qu'elle a généralement en matière de dépenses obligatoires ; on peut dire véritablement que lorsqu'il s'agit d'une dépense relative à l'enseignement primaire les conseils municipaux ont été dépouillés de tout pouvoir de décision et que l'autorité supérieure peut se substituer à eux pour prendre toutes mesures qu'elle jugera utile. Lorsqu'il s'agit en effet de créer une école obligatoire dans une commune, sauf l'affectation d'un immeuble communal à ce service, l'administration peut tout imposer au Conseil municipal, elle peut d'office louer, acheter, bâtir le local qui lui paraît nécessaire ; l'intérêt, si pour ces diverses opérations un emprunt lui semble indispensable, elle peut le décider d'office.

La procédure des emprunts d'office est aujourd'hui réglée par la loi du 10 Juillet 1903, article 4. Il est statué par un décret en Conseil d'Etat, dit cet article « sur le montant et les conditions de l'emprunt à contracter ainsi que sur la désignation de l'éta-

blissement avec lequel la commune traitera.» Si le conseil municipal refuse de voter des crédits suffisants pour le service de cet emprunt, c'est encore un décret en Conseil d'Etat qui statuera sur l'imposition d'office de la somme annuelle applicable à l'amortissement de l'emprunt. Enfin l'emprunt étant ainsi décidé et réglé, les mesures d'exécution seront poursuivies par le Préfet, qui inscrira d'office au budget communal le crédit destiné à faire face aux charges de cet emprunt.

En cette matière donc de l'enseignement primaire, le Conseil municipal est entièrement dans la main de l'autorité supérieure qui peut tout faire malgré lui, particulièrement quand il s'agit d'emprunter, décider d'une façon absolue le principe, les conditions, la durée, le montant de l'emprunt et les ressources destinées à son amortissement. C'est là une exception notable aux règles générales qui reconnaissent au Conseil municipal seul le droit de décider un emprunt. C'est d'ailleurs la seule.

CHAPITRE III

Formes de l'emprunt

SECTION I

Principes généraux

Nous avons vu comment l'emprunt communal était décidé, le conseil municipal en a voté le principe, le montant, les conditions de remboursement, l'autorité tutélaire a approuvé. Il s'agit maintenant pour le conseil municipal de réaliser l'emprunt. Dans quelles formes cette réalisation va-t-elle avoir lieu ? C'est là la question qui fera l'objet du présent chapitre.

On peut poser en principe que les municipalités sont libres de choisir le mode de réalisation des emprunts qu'elles ont été autorisées à contracter, l'autorité administrative n'intervient que pour approuver le traité, une fois qu'il a été signé. Il est impossible ici d'étudier tous les modes possibles

de réalisation; nous étudierons seulement les procédés les plus fréquemment employés.

Ces procédés sont de trois sortes : le premier consiste pour le conseil municipal à traiter de gré à gré soit avec un établissement public, soit avec un particulier; en employant ce procédé, les communes agissent comme de simples particuliers, elles sont en principe libres de débattre le taux de l'intérêt et les conditions du prêt. Le second procédé consiste à émettre l'emprunt par la voie de la souscription publique; dans ce cas les communes font directement appel au public ; elles fixent elles-mêmes le taux, la durée, les conditions de remboursement du prêt, il n'y a là aucun débat possible; le public qui souscrit accepte toutes les conditions. Un troisième procédé enfin, mais encore très peu pratiqué, c'est l'adjudication de l'emprunt, la commune acceptant comme prêteurs ceux qui se contentent de l'intérêt le plus faible.

Mais quel que soit le mode de réalisation adopté par le Conseil municipal, il faut bien noter que celui-ci n'est pas libre de passer le traité aux conditions qu'il veut. En réalité toute opération d'emprunt communal se décompose en deux parties : en premier lieu le conseil municipal décide le principe et les conditions générales de l'emprunt : cette délibération est exécutoire par elle-même ou doit être approuvée suivant les distinctions que nous avons établies.

Puis le conseil municipal, dans une seconde délibération, décide quel mode de réalisation il lui convient d'adopter ; le maire signe un traité : ce traité doit être de nouveau approuvé par le conseil municipal ou par une autorité supérieure suivant les mêmes distinctions que tout à l'heure. Ainsi pour le même emprunt deux approbations sont nécessaires et qui émanent toutes deux de la même autorité.

SECTION II

Traité de gré à gré

Le traité de gré à gré est le mode le plus fréquemment employé par les communes, principalement par les petites communes. Il peut avoir lieu soit auprès de particuliers, soit auprès de caisses publiques. On conçoit que l'emprunt près des particuliers ne peut pas présenter une importance considérable et du traité ainsi intervenu entre commune et particuliers il n'y a rien de spécial à dire. Au contraire il est intéressant d'étudier brièvement dans quelles formes les communes peuvent réaliser leurs emprunts près des caisses publiques (Crédit foncier, Caisse des dépôts et consignations, Caisses spéciales). Nous verrons que les conditions des prêts consentis par ces divers établissements sont à peu près les mêmes, de sorte que les communes bénéficient d'une sorte

d'adjudication restreinte et permanente entre ces établissements.

§ 1.— *Crédit foncier*

L'organisation du Crédit foncier présente deux services spéciaux et, en quelque sorte, deux caisses distinctes.

Le premier de ces services, celui pour lequel il a été créé en 1852, consiste à prêter aux particuliers, sur hypothèques, des sommes remboursables soit à long terme, par annuités de dix à soixante-quinze ans, soit à court terme, avec ou sans amortissement. En représentation des sommes qui lui sont ainsi dues hypothécairement par ses créanciers, le Crédit foncier crée et négocie des obligations foncières ou lettres de gage pour une valeur qui ne peut dépasser le montant de ces sommes. D'autre part le Crédit foncier, quand il fait un prêt, a la faculté d'en opérer le versement en obligations émises par lui.

C'est seulement en 1860 que le Crédit foncier a été autorisé à consentir des prêts aux départements, communes et établissements publics : c'est là le second service dont est chargé le Crédit foncier. Dès le début, les opérations passées avec ces établissements ont pris une importance considérable ; on comprend facilement en effet que les prêts à long terme conviennent surtout à ces diverses personnes morales dont la durée est indéterminée et les revenus

quelquefois considérables, et qui par conséquent mieux que n'importe quel emprunteur ordinaire peuvent contracter des engagements à longue échéance avec libération par annuités.

La loi du 6 juillet 1860 constitue une dérogation expresse aux règles suivies par le Crédit foncier dans les contrats qu'il passe avec les emprunteurs ordinaires. Deux différences essentielles sont à noter. D'abord les prêts sont toujours réalisés en numéraire ; ici le Crédit foncier n'a plus la faculté d'opérer ses versements en obligations émises par lui. Cela se conçoit aisément ; il est nécessaire que le montant de l'emprunt soit connu exactement et ne soit pas subordonné à une négociation de titres toujours aléatoire, afin que le taux de l'emprunt puisse être déterminé par l'autorité qui autorise la commune à emprunter.

En second lieu, le Crédit foncier a toute liberté pour consentir des prêts aux établissements publics sans affectation hypothécaire. Il semble à première vue que cette faculté doit avoir pour effet de diminuer singulièrement les garanties du prêteur, et l'on pourrait croire que les prêts ainsi consentis offrent peu de sécurité au Crédit foncier. Il n'en est rien. En effet l'autorisation d'emprunter n'est accordée aux communes qui la sollicitent qu'après justification que toutes les mesures nécessaires sont prises pour assurer le paiement des annuités. Quant aux communes

qui peuvent emprunter par une simple délibération réglementaire de leur conseil municipal, le fait seul qu'elles peuvent ainsi emprunter est une garantie suffisante de l'excellence de leur situation financière.

Les prêts consentis aux communes le sont donc en numéraire, avec ou sans affectation hypothécaire ; ils sont remboursables à long terme, par annuités, à court terme, avec ou sans amortissement.

Les prêts à long terme, qui seuls constituent véritablement des emprunts, peuvent être contractés pour une durée de cinq à cinquante ans. Le taux maximum de l'intérêt est 5 o/o ; il est généralement aujourd'hui de 3,80 o/o. Au cas de remboursement par anticipation, il est dû au Crédit foncier une indemnité de 0,50 o/o sur le montant du capital remboursé.

Lorsque l'administration du Crédit foncier a décidé de faire droit à la demande de prêt qui lui est adressée, l'emprunteur doit supporter en plus des frais le coût du transport des fonds ; le ministre des Finances se charge, dans l'intérêt des communes, de ce transport moyennant une commission de 0,10 par 1.000 francs.

En représentation des prêts consentis aux communes, le Crédit foncier est autorisé par la loi de 1860 à émettre des obligations communales ; de même que les créances provenant des prêts hypothécaires

sont affectées par privilège au paiement des obligations créées en représentation de ces prêts, de même les créances provenant des prêts aux communes sont affectées par privilège au paiement des obligations communales.

§ 2. — *Caisse des dépôts et consignations*

C'est cette caisse qui, la première, a consenti des prêts communaux, puisque dès 1838 elle fut autorisée à prêter aux établissements publics les dépôts volontaires et les consignations judiciaires et administratives qu'elle a pour mission de recevoir et dont elle doit servir l'intérêt. Pendant longtemps la caisse a fait des prêts concurremment à des particuliers et à des établissements publics, mais depuis longtemps aussi, en raison des difficultés que présentait le recouvrement des créances et en raison de la dépréciation qui frappait les valeurs données en gage, la caisse a dû renoncer à prêter aux particuliers. Et d'ailleurs l'importance de ses opérations avec les communes diminue de jour en jour ; comme elle est exposée à des demandes journalières de remboursement immédiat, elle ne peut engager ses capitaux pour une longue durée. Or les municipalités demandent des délais d'amortissement de plus en plus étendus ; aussi le

montant des prêts de cette caisse ne représente-t-il aujourd'hui que 3 o/o de la dette communale.

Les demandes de prêts sont adressées au directeur général, appuyées de toutes les pièces de nature à faire connaître sous son véritable jour la situation financière de l'emprunteur. L'examen de tout dossier est soumis à une condition indispensable, c'est que la commune ait été régulièrement autorisée à contracter un emprunt et que les termes de cette autorisation se concilient avec les conditions des prêts de la caisse.

La caisse ne s'engage que pour des prêts dont le montant doit être mis immédiatement à la disposition de la commune qui souscrit. Chaque fraction d'un emprunt est considérée comme un emprunt distinct, qui doit être soumis aux conditions en vigueur lors de la demande de réalisation.

La délibération du conseil municipal qui demande le prêt doit en outre adhérer à la condition spéciale de payer le cas échéant, au taux légal, les intérêts de retard de toutes les valeurs qui, souscrites en garantie de l'emprunt, ne seraient pas acquittées à Paris aux échéances convenues.

Après avoir reconnu que les ressources offertes en garantie de l'emprunt sont régulièrement votées et de nature à assurer le paiement des annuités d'amortissement, le directeur général donne son consentement au prêt demandé.

Ce consentement ne résulte pas d'un contrat accompagné de l'échange de signatures, mais d'une simple lettre d'avis adressée par le directeur général à l'emprunteur, à laquelle est joint un double du tableau d'amortissement.

La réalisation des fonds est subordonnée à l'envoi, au moins dix jours avant la date fixée pour cette réalisation, des valeurs souscrites à l'ordre du caissier général de la Caisse des dépôts et consignations en représentation du capital et des intérêts de l'avance consentie ; ces valeurs consistent en annuités égales comprenant à la fois le capital et les intérêts. Lorsque les ressources affectées à l'amortissement de l'emprunt ne sont pas annuellement égales pendant toute la période de remboursement, le remboursement se fait au moyen d'obligations annuelles pour le capital seul, plus des coupons semestriels d'intérêts.

Les consentements donnés sont considérés comme nuls, si, en ne transmettant pas les valeurs, la commune n'a pas réalisé l'emprunt dans les six mois qui suivent la lettre d'avis de consentement.

Le remboursement des emprunts se fait par le paiement des annuités souscrites, à leur échéance, sans avis préalable de la direction générale ; le simple retard de paiement à l'échéance fait courir les intérêts moratoires. Le paiement doit être effectué à Paris entre les mains du caissier général de la Caisse des dépôts et consignations.

§ 3. — *Caisses spéciales*

Nous ne rappelons ces caisses ici que pour mémoire ; elles étaient au nombre de deux : la Caisse des chemins vicinaux et la caisse des Ecoles qui avaient pour unique but, la première, de faciliter l'établissement du réseau vicinal, la seconde de favoriser pour les communes la construction de maisons d'écoles. La réalisation de ces deux buts lui paraissant présenter un intérêt de premier ordre, l'Etat s'était chargé de prêter lui-même aux communes les sommes qui leur seraient nécessaires. Mais en 1893, ce système a été abandonné et remplacé par celui de la subvention à fonds perdus ; en conséquence les deux caisses ont été supprimées. Nous dirons cependant quelques mots de leur histoire.

1° *Caisse des chemins vicinaux.* — La Caisse des chemins vicinaux dont l'existence était limitée à dix ans par la loi de 1868 qui la créa, fut maintenue jusqu'en 1892 et l'ensemble des dotations qui lui furent affectées par les lois des 11 juillet 1868, 10 avril 1879, 2 avril 1883, 24 juillet 1888, 17 juillet 1887, atteignit 536 millions.

Le rôle de cette caisse consistait presque uniquement à mettre à la disposition des communes les emprunts qu'elles avaient été régulièrement autorisées à contracter, l'examen de cette régularité de l'em-

prunt ainsi d'ailleurs que celui de la disponibilité des ressources destinées à y faire face n'était point fait par la caisse, mais par le ministre de l'Intérieur ; c'était à celui-ci seul qu'il incombait de faire l'étude des dossiers produits à l'appui des demandes d'emprunts. Cet examen fait, il transmettait à la caisse les demandes accompagnées d'un bordereau des sommes dont il autorisait l'avance par la caisse. Les communes se libéraient du montant de leurs emprunts par le paiement de trente annuités de 4 o/o du capital avancé, intérêts et amortissement compris, ce qui faisait ressortir à un peu moins de 1 1/4 o/o l'intérêt annuel.

2° *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires.* — Cette caisse, d'abord dite « caisse pour la construction des écoles » était la reproduction de la Caisse des chemins vicinaux, et fut la conséquence du titre I de la loi du 1^{er} juin 1878 qui obligeait les communes à construire les maisons d'école nécessaires à l'enseignement primaire et à acquérir un mobilier scolaire. Mais les lois des 3 juillet 1880 et 2 août 1881 étendirent aux dépenses du service de l'enseignement secondaire les opérations de cette caisse qui prit alors le nom de « Caisse des lycées, collèges et écoles primaires ».

Au début cette caisse ayant reçu une dotation du Trésor (dotation successivement augmentée par les lois de finances de 1881, 1883, 1884 et 1885) prêtait

aux communes qui le lui demandaient ; les prêts ainsi faits aux communes lui étaient remboursés par le Trésor, et c'est au Trésor que les communes, dans un très long terme, remboursaient le montant du prêt qu'elles avaient contracté.

La loi du 20 juin 1885 modifia cet état de choses : désormais les prêts aux communes sont supprimés ; les communes doivent emprunter aux particuliers ou aux établissements publics, mais la caisse des écoles leur fournit une annuité pour les aider au remboursement.

Ces subventions à fonds perdus ne sont allouées que moyennant certaines conditions très précises ; la commune ne peut demander une subvention que pour la construction ou l'appropriation de locaux scolaires obligatoires ; l'emprunt doit avoir été régulièrement autorisé et être remboursable en trente ou quarante ans ; enfin la subvention ne peut être allouée qu'aux communes dont le centime est inférieur à 6.000 francs.

Comme les conditions d'allocation, la quotité de la subvention est strictement fixée ; cette quotité est calculée d'après le chiffre maximum de la dépense totale afférente à chaque catégorie d'établissement : elle est de 15 à 80 o/o de cette dépense, le rapport de la subvention au chiffre de la dépense totale varie en raison directe des charges extraordinaires

et de l'importance des travaux, en raison inverse de la valeur du centime.

Le maximum des subventions est fixé chaque année par la loi de finances.

Tel était le fonctionnement de la caisse des chemins vicinaux et celui de la caisse des Ecoles, lorsqu'en 1893 ces deux caisses furent supprimées. Il apparut en effet que ces caisses qui servaient de simples intermédiaires entre le Trésor et les communes constituaient des rouages inutiles ; c'est pourquoi la loi de finances du 15 juillet 1893 les supprima en tant qu'établissements distincts ; les comptes de ces caisses ont été clos le 31 décembre 1893.

Ces caisses ne subsistent plus que comme de simples comptes de liquidation comprenant au débit les avances faites par le Trésor et restant à amortir, au crédit les annuités inscrites au budget de l'Etat pour le remboursement.

SECTION III

Souscription publique.

Dans le système de la souscription publique les municipalités s'adressent directement au public et ont la faculté d'émettre des obligations transmissibles soit au porteur, soit par voie d'endossement, ce qui est plus rare.

Le type le plus répandu de ces obligations est l'obligation de 500 francs amortissable en un certain nombre d'années par voie de tirage au sort.

C'est en 1855 et pour permettre aux communes de répondre à l'appel qui venait de leur être fait en en faveur des classes nécessiteuses que ce mode d'emprunt leur fut ouvert par le décret du 29 décembre 1855. Ce décret porte dans son article 1^{er} « Les communes, déjà autorisées par des décrets spéciaux à contracter des emprunts avec publicité et concurrence ou avec la Caisse des dépôts et consignations et qui ne les ont pas encore réalisés, pourront au besoin les contracter de gré à gré par voie de souscription et elles auront dans tous les cas la faculté, pour se libérer, d'émettre des obligations au porteur ou transmissibles par endossement. »

Aujourd'hui les conditions d'émission de ces emprunts sont réglées par le décret du 23 juin 1879, portant règlement d'administration publique sur la comptabilité des emprunts des départements, communes et établissements publics.

Les souscriptions aux emprunts des communes résultent soit d'engagements signés par les prêteurs, soit de versements en numéraire. Dans ce dernier cas elles sont constatées par une quittance dite « de souscription » délivrée par le receveur municipal et extraite de son registre à souche. Tout titre d'obligation soit provisoire soit définitif doit porter, avec la

signature du receveur municipal, celle du maire ou d'un conseiller municipal spécialement délégué ; ces titres sont détachés d'un registre à souche, ils portent un numéro d'ordre pris dans une série spéciale pour chaque emprunt et chaque nature de titres.

Les opérations relatives aux emprunts nécessitent la tenue, par le receveur municipal, de deux registres distincts, l'un pour la constatation des souscriptions l'autre pour leur liquidation.

Les sommes provenant des souscriptions sont constatées en recette à un compte de services hors budget et il est fait dépense à ce même compte, après la liquidation des souscriptions : 1^o des excédents de versement remboursés aux souscripteurs ; 2^o des sommes définitivement acquises à la commune et portées en recette aux services budgétaires.

Les titres soit provisoires, soit définitifs sont remis aussitôt après leur création au receveur municipal qui en fait recette pour la valeur de leur capital nominal aux services hors budget. Les opérations auxquelles donnent lieu l'échange des quittances de souscription contre les titres provisoires ou définitifs et s'il y a lieu celui des titres provisoires contre les titres définitifs sont classées dans les mêmes services.

Nous avons dit que le plus souvent les titres émis par les communes étaient transmissibles par simple tradition ; elles émettent cependant parfois des obligations transmissibles par endossement. Toutefois

cette faculté n'est accordée que dans les cas où la réalisation de l'emprunt par les voies ordinaires ne semble pas assurée.

Que penser de ce mode de réalisation des emprunts ? Est-il préférable à l'emprunt de gré à gré ? On a coutume de répondre par l'affirmative ; ce mode présenterait en effet l'avantage de permettre aux municipalités de se passer de l'intermédiaire des maisons de banque.

Cet avantage n'est qu'apparent ; en réalité, afin d'attirer les capitalistes petits et grands, aujourd'hui sollicités par tant de valeurs mobilières, les villes doivent non seulement payer des frais élevés de publicité, mais encore offrir aux souscripteurs, sous forme de lots et de primes, des avantages fort coûteux. En somme les avantages de ce procédé ne sont réels que si le chiffre de l'emprunt est très élevé, les frais d'émission étant relativement d'autant plus considérables que la somme empruntée l'est moins. Aussi ne doit-il être recommandé qu'aux très grandes villes, jouissant d'un crédit sûr et émettant un emprunt important.

SECTION IV

Adjudication publique

Nous arrivons enfin au dernier mode de réalisation des emprunts, à celui qui est peut-être le plus avan-

tageux et qui est cependant encore le moins pratiqué.

Dans ce système l'emprunt est mis en adjudication comme le serait un travail public communal ; les formes des adjudications sont les mêmes : l'administration municipale doit dresser un cahier des charges indiquant le maximum d'intérêt que la commune entend payer, maximum sur lequel porteront les rabais des adjudicataires ; en outre le cahier des charges indique le mode, les termes de paiement et toutes les conditions déterminées par la délibération du conseil municipal, l'arrêté préfectoral ou le décret qui autorise l'emprunt. Ce cahier des charges est soumis à l'approbation du préfet et l'adjudication a lieu ensuite au rabais et par soumission.

Par ce système les communes peuvent obtenir les meilleures conditions de prêts, surtout si elles emploient quelques combinaisons récentes, si par exemple, le cahier des charges indique que l'adjudicataire devra soumissionner à des conditions plus avantageuses que celles offertes par les caisses publiques (1). Il peut spécifier aussi « que la plus longue période de remboursement sera accordée aux sommes offertes au plus faible taux d'intérêt, et, en cas de parité, à la somme dont la soumission aura été

1. P. Leroy-Beaulieu. *Traité de la science des finances*, t. II, p. 356.

déposée la première » (1). La commune enfin peut s'interdire toute faculté de remboursement par anticipation ou de conversion des souscriptions dont le taux d'intérêt n'atteindrait pas un certain chiffre.

Ainsi pratiqué il semble que ce système ne pourrait que donner des résultats avantageux.

En premier lieu les intermédiaires (banques et établissements de crédit) sont supprimés, et par suite les commissions qu'ils réclament sont économisées ;

En second lieu le taux de l'intérêt atteint sa limite minima ;

En troisième lieu enfin les frais de timbre et d'enregistrement sont réduits à leur plus simple expression, la minute des contrats de cette nature étant aux termes de l'article 80 de la loi du 15 mai 1818 exempté des formalités de timbre et d'enregistrement, seuls les extraits à délivrer aux porteurs devant être timbrés.

1. Article 4 du cahier des charges d'un emprunt par adjudication publique qu'une loi du 1^{er} juillet 1893 a autorisé le département du Doubs à contracter.

CHAPITRE IV

Remboursement et conversion des emprunts

SECTION I

Ressources affectées au remboursement de la dette

§ 1. — *Notions générales sur le budget communal.*

L'emprunt décidé, approuvé, réalisé, doit être remboursé, le conseil municipal doit servir aux prêteurs l'intérêt du capital prêté et amortir ce capital. A l'aide de quelles ressources va-t-il effectuer ces services ? C'est la question qu'il nous faut maintenant étudier.

Pour se faire une idée nette des ressources diverses dont peut disposer un conseil municipal, il faut premièrement connaître comment fonctionne en général un budget communal. La notion fondamentale sur celui-ci est la suivante : dans un budget communal il faut distinguer le budget ordinaire et le budget ex-

traordinaire, le premier comprenant l'ensemble des dépenses annuelles et permanentes, le deuxième l'ensemble des dépenses accidentelles et temporaires. Comme on le voit par ces définitions, le budget ordinaire et extraordinaire est caractérisé non point par les ressources qui l'alimentent, mais par les dépenses auxquelles il pourvoit ; d'où on conclut qu'une recette permanente pourra être inscrite au budget extraordinaire, qu'une recette accidentelle pourra être mentionnée dans le budget ordinaire. Et en effet la loi municipale pose les deux règles suivantes : d'abord, si les recettes ordinaires sont insuffisantes pour couvrir toutes les dépenses ordinaires, le conseil municipal peut voter des centimes dits pour insuffisance de revenus, qui sont, moins le nom, de véritables centimes extraordinaires, qui sont en d'autres termes des centimes extraordinaires affectés à des dépenses ordinaires ; en second lieu, si les recettes ordinaires, une fois soldées toutes les dépenses ordinaires, donnent un excédent, cet excédent peut être reporté sur le budget extraordinaire : il constitue la première des recettes du budget extraordinaire.

Or, servir les intérêts d'un emprunt et l'amortir n'est pas une dépense permanente, c'est une dépense temporaire qui sera donc inscrite dans le budget extraordinaire. D'après ce que nous venons de dire, cette dépense pourra être couverte en premier lieu

par l'excédent des recettes ordinaires, en second lieu par l'ensemble des recettes extraordinaires.

Quelles sont donc les recettes extraordinaires d'une commune ?

L'article 134 de la loi du 5 avril 1884 les énumère en ces termes :

« Les recettes du budget extraordinaire se composent :

« 1° des contributions extraordinaires dûment autorisées ;

« 2° Du prix des biens aliénés ;

« 3° Des dons et legs :

« 4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes achetées ;

« 5° Du produit des coupes extraordinaires de bois ;

6° Du produit des emprunts ;

7° Du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts ;

8° Et de toutes autres recettes accidentelles. »

Il ne peut pas être question ici d'examiner, une à une, toutes ces recettes, car la plupart d'entre elles ont une importance presque nulle, et d'autre part quelques-unes ont un caractère tellement accidentel qu'il est impossible au conseil municipal de compter sur elles pour gager un emprunt. Il est évident en effet que si le conseil municipal peut affec-

ter, une année donnée, le prix de l'aliénation d'un bien communal ou d'une coupe extraordinaire de bois à une dépense extraordinaire, il ne peut pas songer à servir les intérêts et à amortir un emprunt, opération de longue durée, à l'aide de telles ressources ; on peut dire la même chose des dons et des legs, du remboursement des capitaux exigibles, et des recettes mentionnées sous le n° 8 de l'article 134 de la loi municipale. Quant au « produit des emprunts » que ce même article mentionne parmi les recettes extraordinaires de la commune, il est clair qu'il ne peut pas être possible de gager un emprunt sur le produit d'un nouvel emprunt. En définitive donc il reste, comme recette pouvant servir à rembourser un emprunt, outre l'excédent des recettes ordinaires, les contributions extraordinaires (ce sont les centimes extraordinaires), et les taxes et les surtaxes d'octroi. Nous consacrerons un paragraphe à chacune de ces ressources.

§ 2. — *Excédent des recettes ordinaires*

C'est là la première des ressources sur lesquelles le conseil municipal devrait gager ses emprunts. Théoriquement même, ce devrait être la seule : de même qu'un particulier ne doit emprunter que lorsqu'il est certain de pouvoir rembourser à l'aide des

ressources annuelles qu'il prévoit avec certitude, de même une commune ne devrait se baser, pour fixer les annuités qu'elle veut consacrer à un emprunt, que sur les disponibilités que fourniront les recettes ordinaires des budgets futurs.

Cependant plusieurs reproches ont été adressés à cette manière de voir ; on a prétendu qu'il n'était guère possible de prévoir plusieurs années à l'avance les chiffres exacts d'excédents plus ou moins problématiques, que la plus légère erreur, la moindre déconvenue dans les évaluations de recettes feraient immédiatement tomber tous les calculs ; qu'à part les octrois des grandes villes, aucune des recettes communales n'assurerait d'excédents réguliers ; on a soutenu aussi que l'affectation des ressources ordinaires aux dépenses extraordinaires détournait ces ressources de leur but qui est de pourvoir au paiement des dépenses courantes d'entretien ou d'exploitation, que l'augmentation annuelle des recettes ordinaires correspondait toujours à une augmentation équivalente des dépenses de même nature ; que par suite l'affectation des recettes ordinaires à des dépenses extraordinaires ne laissait plus les fonds disponibles pour les besoins nouveaux et normaux des communes (1).

1. Voir les discussions au conseil municipal de Paris sur un projet de traité avec le Crédit foncier (Séances des 8 novembre 1867 et 18 juillet 1868. Procès-verbaux, I, p. 700 et suiv.).

Ces arguments ne sont point dépourvus de vérité, mais ils n'ont presque aucun intérêt pratique. Les Conseils municipaux en effet n'ont pas besoin qu'on les mette en garde contre l'affectation des ressources ordinaires aux dépenses extraordinaires ; car bien rares sont les communes où le budget ordinaire se solde par un excédent de recettes. Ceci s'explique de deux façons : en premier lieu la progression des dépenses a été plus rapide que celle des recettes, c'est là un phénomène d'ordre général qui s'est manifesté aussi bien dans le budget de l'Etat et dans celui du département que dans celui de la commune ; mais en second lieu ce phénomène est plus marqué encore en ce qui concerne la commune ; nous verrons bientôt que presque chaque fois que l'Etat a mis à la charge des communes les dépenses d'un service public ou a prévu la participation des communes à ces dépenses, il a promis une subvention, subvention calculée sur le montant des recettes extraordinaires que les communes seraient ainsi obligées de créer, après qu'elles auront employé à ces services tout l'excédent de leurs ressources ordinaires.

Il peut arriver néanmoins qu'une commune puisse affecter cet excédent au remboursement de ses emprunts. Quels pouvoirs de décision aura, en cette matière, le conseil municipal ? Du rapprochement des articles 68 et 141 (nouveau) de la loi du 5 avril

1884, il résulte qu'aujourd'hui les conseils municipaux peuvent sans autorisation engager leurs revenus ordinaires pendant un délai n'excédant pas trente années.

En effet l'article 68 § 3 décide que l'approbation de l'autorité supérieure n'est nécessaire que pour les délibérations portant « sur les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles..., quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice auront dépassé les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale ».

Ces limites sont fixées par l'article 141, modifié par la loi du 7 avril 1902, dont le paragraphe 4 dispose que les conseils municipaux peuvent voter les emprunts remboursables « sur les ressources ordinaires, dont l'amortissement n'excédera pas trente ans ».

Au delà de ce délai l'autorisation préfectorale devient nécessaire.

§ 3. — *Centimes extraordinaires*

Mais les recettes qui principalement servent en France à gager les emprunts, ce sont les centimes extraordinaires, c'est-à-dire les centimes exclusivement affectés aux dépenses extraordinaires commu-

nales. Les centimes additionnels aux quatre contributions directes sont la base de l'organisation fiscale municipale ; quand une commune éprouve une difficulté pour équilibrer son budget, qu'elle doit faire face à une dépense notable imprévue ou qu'enfin elle veut rembourser un emprunt, elle ajoute au principal des contributions directes perçues par l'Etat un ou plusieurs centimes par franc de ce principal.

Ce procédé présente évidemment des avantages pratiques considérables. En premier lieu il fait profiter les communes d'une organisation fiscale toute faite ; elles n'ont à se préoccuper ni de la base, ni de la répartition, ni du recouvrement de leurs taxes ; en second lieu il leur permet de calculer exactement le nombre de centimes qu'il faut lever pour avoir la somme précise dont elles ont besoin : en effet sachant que les quatre contributions de l'Etat rapportent une somme de... dans la commune, il est facile de connaître combien un centime par franc rapportera, et par suite combien de centimes il faudra voter pour se procurer une somme déterminée.

Mais la commodité de ce procédé ne doit point faire oublier qu'il présente de nombreux inconvénients ; il est impossible de nier d'abord que le principal des contributions directes, qui va toujours croissant, ne grève de lourdes charges les sources de revenus qu'il est destiné à atteindre. Or ce sont précisément ces mêmes revenus qui sont atteints par les

centimes communaux. Outre qu'il paraîtrait logique que des impositions destinées à des besoins si différents, frappassent des revenus et même des contribuables différents, il peut devenir dangereux de surimposer ainsi la même richesse ; il est permis de craindre qu'une telle surimposition ne compromette la rentrée de l'impôt.

Mais surtout on sait combien le système fiscal français présente d'inégalités, on sait avec quel insuccès les pouvoirs publics ont poursuivi depuis la Révolution la péréquation de l'impôt foncier ; on sait aussi à quelles fantaisies de répartition se livrent les répartiteurs en matière de contribution personnelle mobilière. Or ces inégalités sont accrues dans la proportion même où les centimes communaux accroissent le principal des impositions de l'Etat.

Il est impossible enfin actuellement de passer sous silence une dernière critique que l'on adresse aux centimes communaux. Ils forment la principale et la plus stable des ressources des communes, les supprimer rendrait impossible ou extrêmement difficile l'équilibre de la plupart des budgets des communes. Cette nécessité de conserver aux communes des ressources stables a été un des principaux écueils contre lesquels sont venus s'échouer la plupart des projets de réforme des contributions directes. Et le projet portant création d'un impôt sur le revenu, actuellement pendant devant les Chambres, n'a

pu esquiver la difficulté qu'en décidant que, temporairement, les communes continueraient à percevoir les centimes additionnels comme par le passé.

Malgré ces inconvénients, et en raison de son extrême commodité, le vote des centimes additionnels extraordinaire est le principal mode de remboursement des emprunts communaux. Il nous faut arriver maintenant à étudier quels pouvoirs ont les conseils municipaux quand ils émettent de pareils votes ?

A cette question, nous avons déjà répondu incidemment en examinant les pouvoirs du conseil municipal quand il vote un emprunt. Nous avons vu que l'autorité qui décidait souverainement d'un emprunt était déterminée par la nature, le nombre ou la durée des ressources destinées à le rembourser. Nous avons dit par exemple qu'un emprunt était décidé par le conseil municipal seul, quand il devait être amorti à l'aide de centimes que le conseil municipal peut voter seul. Quels sont donc les centimes que le conseil municipal peut voter seul ? Quels sont au contraire ceux pour l'établissement desquels il lui faut l'approbation de l'autorité supérieure ? C'est ce que nous allons dire, après avoir retracé rapidement l'histoire des pouvoirs des municipalités.

On sait que sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII toutes les délibérations des conseils municipi-

paux étaient soumises à l'approbation préalable de l'autorité supérieure, sans distinction de la nature et de l'importance des affaires. Outre cette protection étroite et générale, les limites des impositions extraordinaires étaient singulièrement moins étendues qu'aujourd'hui : en effet les lois annuelles de finances du Consulat et de l'Empire (21 ventôse an IX, 13 floréal an X, etc.) décidaient que le maximum des centimes additionnels ne devait pas excéder 5.

Les pouvoirs des conseils municipaux furent notablement augmentés par la loi du 18 juillet 1837, néanmoins cette loi laissait soumise à la nécessité d'une approbation préalable les actes de nature à engager les ressources futures de la commune ou à altérer son patrimoine. Quant aux contributions extraordinaires, l'article 40 de la loi décide :

« Les délibérations du conseil municipal concernant toute contribution extraordinaire destinée à subvenir aux dépenses obligatoires ne sont exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du préfet, s'il s'agit d'une commune ayant moins de 100.000 francs de revenus, et d'une ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur. Dans le cas où la contribution extraordinaire aurait pour but de subvenir à d'autres dépenses que les dépenses obligatoires, elle ne pourra être autorisée que par ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant moins de

100.000 francs de revenus, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur. »

D'autre part toutes les impositions extraordinaires qui pouvaient être autorisées selon les règles que nous venons de reproduire, ne devaient pas excéder le chiffre qui était annuellement fixé par la loi de finances ou par une loi spéciale (loi de 1837, art. 39) et c'est à 10 centimes que jusqu'en 1866 les lois de finances arrêtaient ce maximum.

Une nouvelle étape dans les progrès de la décentralisation administrative fut franchie par la loi du 24 juillet 1867.

Ce n'est plus au pouvoir législatif, mais aux conseils généraux qu'est laissé le soin de fixer pour toutes les communes le maximum des centimes extraordinaires communaux jusqu'à concurrence de celui fixé par l'article 4 de la loi du 18 juillet 1866. C'est à 20 centimes que cette dernière loi avait arrêté ce maximum, que nous avons vu successivement fixé à 5, puis à 10 centimes additionnels.

Dans la limite de ce maximum les conseils municipaux peuvent voter sans autorisation 5 centimes additionnels pour une période de cinq ans. Mais en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, l'approbation préfectorale est nécessaire. La délibération du conseil municipal doit être approuvée par le préfet, quand les contributions extraordinaires votées dépassent 5 centimes, sans excéder

le maximum fixé par le Conseil général, et à condition que ces centimes soient votés pour une période de douze années ou pour une durée moindre. Enfin, un décret impérial autorise toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général, et le décret doit être rendu en conseil d'Etat s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100.000 francs.

Si la loi de 1867 marquait un progrès notable sur celle de 1837, la loi du 5 avril 1884 constituait un progrès non moins notable vis-à-vis de celle de 1867.

Sans doute, aux termes du paragraphe 1 de l'article 141 de la loi de 1884, les conseils municipaux n'avaient d'autres droits que ceux qu'ils tenaient de la législation antérieure; ils ne pouvaient voter sans autorisation dans la limite du maximum fixé par le conseil général que 5 centimes additionnels pour une période de cinq ans.

Mais l'article 142 de la loi de 1884 étendait le nombre des années pendant lesquelles les contributions extraordinaires dépassant 5 centimes, mais n'excédant pas le maximum fixé par le conseil général, peuvent être autorisées par le préfet. Le nombre est porté de douze à trente années; d'où une notable augmentation des droits des préfets.

De plus l'article 143 reproduisait la nécessité d'avoir recours à un décret lorsqu'il s'agissait de voter

des contributions excédant le maximum fixé par le conseil général, mais ce décret était désormais rendu en conseil d'Etat pour toute contribution excédant trente ans, sans qu'il y ait lieu de distinguer l'importance relative des revenus des communes.

En fait à cette époque les lois annuelles de finances arrêtaient à 20 centimes le maximum des centimes additionnels possibles et les conseils généraux permettaient généralement aux conseils municipaux d'atteindre ce maximum.

Mais ces règles ont encore une fois été modifiées par la loi du 7 avril 1902; la situation actuelle est celle-ci :

Nous avons dit que, en dehors des centimes ordinaires, les conseils municipaux pouvaient voter des centimes qui s'appelaient « pour insuffisance de revenu » ou « extraordinaire » suivant qu'ils étaient destinés à couvrir des dépenses ordinaires ou extraordinaires, mais leur nature est la même et, pour savoir si le conseil municipal peut ou non les voter seul, on doit préalablement les totaliser. Chaque année la loi de finances fixe le maximum de ces centimes; ce maximum est aujourd'hui fixé à 30 centimes; dans cette limite, le conseil général fixe un chiffre égal ou inférieur (le plus souvent égal), chiffre qui sera le maximum des centimes que pourront établir seuls les conseils municipaux.

Quand donc, pour amortir un emprunt, une muni-

cipalité aura besoin d'un certain nombre de centimes extraordinaires, si ce nombre, ajouté aux centimes pour insuffisance de revenu et aux centimes extraordinaires déjà existants dans la commune est inférieur au chiffre maximum fixé par le conseil général, elle pourra sans autorisation les voter. Si au contraire ce dernier chiffre est dépassé, la délibération devra pour être exécutoire être approuvée par le préfet. Enfin un décret rendu en Conseil d'Etat sera nécessaire toutes les fois que des centimes seront établis pour plus de trente ans.

Comme on le voit, les règles de tutelle sur le vote des centimes extraordinaires ont suivi la même évolution que celles qui régissent le vote des emprunts ; il y a eu à la fois depuis la Révolution décentralisation et déconcentration.

§ 4. — *Taxes et surtaxes d'octroi*

A côté des centimes extraordinaires, les taxes et surtaxes d'octroi sont la principale ressource à l'aide de laquelle les communes peuvent rembourser leurs emprunts. Il n'entre pas dans notre sujet d'étudier la législation des octrois ; nous en dirons seulement ce qui a trait au remboursement des emprunts communaux. Dans quelles limites un conseil municipal peut-il utiliser son octroi pour gager un emprunt ? Quelles autorisations lui sont nécessaires pour fran-

chir ces limites ? Comment pourra-t-il remplacer un octroi supprimé ou restreint ? Telles sont les questions que nous allons brièvement examiner.

C'est peut être en matière d'octroi que les pouvoirs des conseils municipaux sont le plus strictement limités ; on peut envisager ces limites au triple point de vue des conditions d'établissement des objets soumis aux droits, des tarifs, des autorisations nécessaires.

Pour établir un octroi, le conseil municipal doit premièrement en faire la demande ; en effet il n'est plus possible depuis l'ordonnance du 24 novembre 1814 d'imposer un octroi à une ville. Mais la demande du conseil n'est susceptible d'être accueillie que s'il est démontré que les produits du futur octroi sont nécessaires à la commune pour l'acquittement de ses dépenses obligatoires ou facultatives (1) (loi du 28 avril 1816) ; en d'autres termes il faut que l'insuffisance des revenus ordinaires soit prouvée. C'est là une condition obligatoire et sans laquelle l'établissement d'un octroi est impossible, et c'est la première limitation des pouvoirs du conseil municipal.

1. Il existe un autre cas où le conseil municipal peut demander l'établissement d'un octroi ; c'est lorsqu'il veut remplacer, en tout ou partie, la contribution personnelle mobilière par un prélèvement sur les produits de l'octroi. Mais c'est une éventualité que nous n'avons pas à envisager ici.

Ces pouvoirs sont limités en second lieu quant aux objets susceptibles d'être soumis aux droits. En principe tous les objets de consommation locale peuvent être frappés de taxes d'octroi : c'est la définition même de l'octroi ; ces objets peuvent être classés dans l'une des catégories suivantes : boissons, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux, savons, divers. Il est cependant des exceptions et quelques objets de consommation locale ne peuvent être atteints par l'octroi ; ces exceptions résultent soit de textes, de lois ou de décrets, soit d'une pratique administrative. Sont exemptés par les lois ou les décrets : les fourrages verts ; les poissons salés, les sables et cailloux pour chemins publics ; sont exemptées par la jurisprudence les denrées de première nécessité. Ces denrées avaient été formellement soustraites à l'octroi par le décret du 17 mai 1809 et l'ordonnance du 9 décembre 1814 ; jusqu'en 1870 on a discuté la question de savoir si la loi du 28 avril 1816, muette sur ce point, avait entendu ou non maintenir ces exceptions ; cette question a été tranchée par le décret de 1870, qui mentionne ces objets parmi ceux qui sont imposables à l'octroi ; néanmoins la jurisprudence du Conseil d'Etat n'admet que dans de très rares circonstances qu'une municipalité impose ces denrées. La jurisprudence exempte en outre les objets déjà frappés de droits

d'Etat (sucre, tabac...) et les objets dont la perception est trop difficile et coûteuse.

Les pouvoirs du conseil municipal, en outre, sont bornés quant aux tarifs des taxes qu'il veut établir. Il existe en effet des tarifs maxima que le conseil municipal ne peut dépasser qu'exceptionnellement. Ces maxima résultent de deux textes différents : ils sont arrêtés en effet pour tous les objets passibles de droits d'octroi autres que les boissons hygiéniques par le décret du 12 juillet 1870, et en ce qui concerne les boissons hygiéniques par la loi du 29 décembre 1897, d'où il résulte qu'un décret en conseil d'Etat pourra permettre de dépasser les maxima fixés par le décret de 1870, tandis que les chiffres fixés par la loi de 1897 ne pourront jamais être dépassés.

Il existe une autre limitation aux taxes d'octroi, spécialement en ce qui concerne les vins, cidres, poires et hydromels ; la taxe qui frappe ces objets dit la loi du 11 juin 1842, ne peut pas dépasser le montant du droit d'entrée perçu par l'Etat ; la partie qui dépasserait ce chiffre constituerait une surtaxe et ne pourrait être établie que par une loi. Mais en 1880 on a diminué de moitié les droits d'entrée perçus sur les vins ; dès ce moment donc la surtaxe est devenue pour eux la partie du droit d'octroi qui dépassait le double du droit d'entrée. Enfin la loi du 29 décembre 1897, en supprimant les droits d'entrée

sur les boissons hygiéniques, a supprimé par là pour les conseils municipaux toute possibilité d'établir une surtaxe sur ces boissons. Seule la surtaxe sur l'alcool reste possible, et elle n'existe que lorsque le droit d'octroi qui le frappe dépasse le double du droit d'entrée (loi du 29 décembre 1897, art. 4.)

Reste une dernière limitation aux pouvoirs des conseils municipaux ; une délibération portant création d'un octroi et d'une taxe, modification ou prorogation pour plus de cinq ans de taxes existantes ne devient exécutoire qu'après avoir été approuvée par un décret en conseil d'Etat. L'approbation préfectorale ne sera suffisante que si cette délibération porte suppression ou diminution des taxes d'octroi ; seule sera exécutoire par elle-même la délibération portant prorogation pour cinq ans au plus de taxes existantes.

Telles sont les limites dans lesquelles sont enfermés les conseils municipaux en matière d'octroi. De ces limites quelques-unes sont absolues, quelques autres peuvent être exceptionnellement franchies moyennant une autorisation supplémentaire.

En premier lieu certaines de ces limites sont infranchissables ; il est impossible à un conseil municipal de créer une taxe d'octroi sur une boisson hygiénique, de dépasser le tarif maximum déterminé par la loi du 29 décembre 1897 ; il lui est impossible aussi de créer un octroi si cette création n'est pas

nécessité par l'insuffisance des ressources ordinaires, de se passer des autorisations nécessaires.

En second lieu certaines limites ne peuvent être franchies qu'avec une approbation législative ; toute surtaxe ne peut être créée que par une loi (loi de 1884, art. 137, dernier paragraphe).

D'autres limites au contraire, et ce sont les plus nombreuses, peuvent être dépassées moyennant l'approbation d'un décret en conseil d'Etat. Avec cette approbation, un conseil municipal peut imposer des objets qui ne sont pas compris dans le tarif de 1870 ; il peut édicter des taxes qui dépassent celles fixées comme maxima par ce tarif.

Ainsi les conseils municipaux ne peuvent gager leurs emprunts sur les produits de l'octroi que dans des limites très précises et moyennant de nombreuses autorisations. Il faut signaler en passant que, de par la loi du 29 décembre 1897, ces produits ont été singulièrement diminués, car les taxes sur les boissons hygiéniques formaient la plus grosse part des recettes des octrois.

Mais pour combler les vides creusés dans les budgets municipaux par cette loi, de nouvelles ressources ont été données aux municipalités : ce sont les taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Ces taxes sont de deux sortes : les unes peuvent être établies par le conseil municipal après approba-

tion du préfet ; les autres ne peuvent être créées que par une loi ; jamais donc le conseil municipal ne peut prendre en cette matière de délibération réglementaire.

Doivent être autorisées par le préfet les taxes suivantes qui peuvent être votées par le conseil municipal dans le cas où à la suite de la loi du 29 décembre 1897 il est obligé de dégrever partiellement les boissons hygiéniques : taxe élevant les droits sur l'alcool jusqu'au double des droits d'entrée (1), licence municipale sur les débitants de boissons, taxe maxima de 0 fr. 30 sur les vins en bouteilles, taxes égales au principal établi au profit de l'Etat sur les chevaux et voitures, les billards, les cercles, les chiens.

Dans le cas au contraire où le conseil municipal a supprimé totalement les droits qui frappaient les boissons hygiéniques, il lui est loisible de créer des taxes directes ou indirectes dont il choisit librement l'assiette ; mais cette création ne peut être faite que dans les formes de l'article 137 de la loi du 5 avril 1884 et moyennant une autorisation législative. Ces taxes doivent en outre présenter les caractères suivants : n'être prélevées que sur les propriétés et objets situés dans la commune, s'appliquer à toutes

1. Une taxe supérieure constituerait une surtaxe, et ne pourrait être créée qu'en vertu d'une loi.

propriétés et objets de même nature, être proportionnelles.

On voit donc qu'en matière d'octroi ou de taxe de remplacement les pouvoirs des conseils municipaux sont très strictement délimités, et que l'autorité supérieure exerce un contrôle très sérieux sur la façon dont ces conseils veulent affecter ces recettes au remboursement de leurs emprunts.

§ 5. — *Subventions*

Les subventions de l'Etat ne sont pas expressément comprises dans l'énumération que donne l'article 134 de la loi du 5 avril 1884 ; elles rentrent dans la catégorie des « recettes accidentelles » ; elles sont de beaucoup les plus importantes de ces recettes.

Il arrive fréquemment que, lorsqu'une commune a recours à un emprunt pour faire face à une dépense dont l'objet n'apparaît pas comme d'utilité simplement locale mais offre un intérêt public général, le département ou l'Etat, quelquefois tous les deux, offrent aux communes leur aide financière et l'appui de leur crédit.

Des subventions des départements, il n'y a rien à dire, car elles sont trop variables dans leurs formes et leurs conditions.

Il faut au contraire dire quelques mots de l'aide financière de l'Etat. Longtemps cette aide s'est manifestée sous forme de prêts. Mais nous avons vu, en étudiant la Caisse des écoles, que cette forme avait été abandonnée. L'Etat préfère généralement aujourd'hui aider les communes par une subvention à fonds perdus.

Il n'est pas de dépense communale qui ne puisse donner lieu à une subvention de l'Etat. Mais ces subventions ont été particulièrement réglementées dans les matières de la vicinalité, de l'enseignement et de l'assistance.

1^o *Subventions en matière de vicinalité.* — La loi du 11 juin 1868 qui, la première, a réglementé ces subventions ouvrait un crédit de 100 millions destiné à aider les communes à achever le réseau vicinal. Mais le mode de répartition adopté était fort vicieux, les subventions étaient presque exclusivement consenties en proportion des sacrifices accomplis ; en conséquence c'étaient les communes les plus riches qui profitaient surtout de l'assistance de l'Etat, puisqu'elles seules pouvaient s'imposer les lourdes charges en proportion desquelles les subventions de l'Etat étaient attribuées.

Ce système fut modifié par la loi du 12 mars 1880 et le décret du 3 juin 1880 ; d'après ces textes les subventions sont réparties en raison directe de la partie de l'emprunt qui est couverte à l'aide des

ressources extraordinaires et en raison inverse de la valeur du centime ; ainsi les subventions sont d'autant plus fortes que les communes sont plus pauvres.

Enfin le décret de 1880, dont les effets étaient contrariés par le jeu des subventions indirectes accordées sous forme de réduction d'intérêt aux communes se trouvant dans la nécessité d'emprunter à la Caisse des chemins vicinaux, a été modifié par le règlement du 4 juillet 1895 qui en ce qui touche les chemins vicinaux ordinaires, établit entre les communes des catégories basées non plus à raison de la valeur du centime global, mais à raison de la valeur kilométrique de ce centime.

Telles sont les règles qui président ou qui ont présidé (car actuellement on peut considérer le réseau vicinal comme achevé) aux subventions de l'Etat en faveur de cet achèvement. On sait que l'article 46 de la loi du 10 avril 1871 confère aux conseils généraux le droit de répartir ces subventions entre les communes du département.

2° Subventions en matière de construction d'écoles.

— Nous n'avons pas à revenir ici sur ce que nous avons dit en étudiant la Caisse des écoles. On se rappelle quelles conditions la loi du 20 juin 1885 exige des communes pour qu'elles aient droit à une subvention et d'après quelles règles cette subvention est répartie. La seule modification qu'aient subi les

mesures de cette loi consiste en ce fait que la Caisse des écoles qui à cette époque distribuait les subventions a été supprimée. Actuellement c'est le Trésor qui distribue directement les subventions ; mais les conditions et les règles de quotité sont les mêmes.

3° *Subventions en matière d'assistance.* — Le mode de calcul de ces subventions varie suivant qu'il s'agit de l'assistance médicale gratuite (loi du 15 juillet 1893), de l'assistance aux enfants (loi du 27 juin 1904), de l'assistance aux vieillards (loi du 14 juillet 1905).

Quand il s'agit de l'assistance médicale gratuite, il n'y a pas de comptes directs entre l'Etat et la commune. En principe la commune doit satisfaire à toutes les dépenses rendues obligatoires par la nécessité d'assister les indigents malades. Si ses ressources ordinaires ne suffisent pas pour faire face à ces dépenses, elle reçoit une subvention du département, subvention qui va de 10 à 80 o/o des ressources spécialement créées, c'est-à-dire défalcation faite de la part payée par les ressources ordinaires de la commune. Ces subventions varient en raison inverse de la valeur du centime communal.

Si, pour fournir cette subvention, le département est obligé de recourir à des centimes additionnels, il reçoit de l'Etat une subvention qui varie de 10 à 70 o/o des dépenses couvertes par ces centimes spécialement créés et calculée en raison inverse de la

valeur du centime kilométrique départemental (1).

Quand il s'agit d'assistance aux enfants, l'Etat paie la totalité des frais d'inspection et les deux cinquièmes des frais de service ; le département paie les deux cinquièmes des frais de service ; la commune ne supporte donc plus que le cinquième de ces frais.

Quand il s'agit enfin d'assistance aux vieillards, la commune a droit à une subvention dans le même cas qu'en matière d'assistance médicale, mais ici elle peut recevoir à la fois une aide du département et de l'Etat ; la subvention du département varie non plus d'après la valeur brute du centime communal, mais d'après le rapport existant entre cette valeur et la population, c'est-à-dire d'après le centime démographique. De plus l'Etat aide directement les communes dont, à raison de circonstances climatériques, économiques ou sociales, les charges d'assistance dépasseraient la moyenne, c'est-à-dire dans lesquelles le rapport du chiffre des assistés au chiffre de la population excéderait la proportion normale évaluée à 10/0 ; à partir de ce chiffre, l'Etat fournit une subvention directe qui va de 10 à 20 0/0 de la dépense communale complémentaire.

1. C'est là du moins le mode de calcul indiqué par la loi de 1893. Mais le ministère de l'Intérieur a fait une concession importante aux communes et calcule la subvention non plus sur les taxes spécialement créées pour subvenir aux dépenses d'assistance médicale mais sur tous les produits provenant de l'impôt.

SECTION II

Durée de l'amortissement

Les communes à l'inverse de l'Etat ne contractent pas d'emprunts perpétuels; tous leurs emprunts sont amortissables.

Quelles règles théoriques doit-on adopter en ce qui concerne la durée de l'amortissement? Il semble bien qu'il faille répondre : « la plus courte possible. » Les emprunts à long terme en effet présentent de multiples inconvénients.

Ils sont en premier lieu dangereux parce qu'ils séduisent facilement les municipalités, en leur offrant le moyen d'alléger les charges du présent en les reportant sur l'avenir.

Ils sont en outre onéreux parce qu'ils ont pour résultat d'imposer aux communes, par l'accumulation des intérêts, une charge qui peut s'élever à un chiffre hors de proportion avec l'importance du capital emprunté.

Enfin le remboursement à long terme, soit qu'il nécessite l'établissement de contributions communales soit qu'il doive s'effectuer seulement au moyen des ressources normales des budgets, a l'inconvénient, en engageant l'avenir, de mettre les générations futures dans l'impossibilité de réaliser à leur tour si ce n'est

au prix des plus lourds sacrifices les améliorations successives dont le besoin se fait sentir à chaque époque de la vie communale.

Mais, dit-on, au moins doit-on admettre les emprunts à long terme lorsque les travaux qu'ils servent à effectuer doivent profiter non seulement aux générations présentes, mais encore aux générations futures. Parmi ces travaux rentreraient par exemple ceux entrepris pour l'établissement de conduites d'eau, pour les constructions de routes, etc.

Il est permis de se demander d'abord si cette distinction établie d'après la nature des travaux serait toujours applicable ; l'utilité de certains travaux ne peut-elle paraître aujourd'hui permanente et devenir complètement nulle pour nos descendants ?

Les grands progrès accomplis au cours du siècle dernier empêchent d'assurer à l'avance que telles améliorations sont vraiment durables. N'est-il pas permis d'affirmer que les services d'assainissement et d'éclairage, pour ne citer que ceux-là, seront de plus en plus économiquement et de mieux en mieux réalisés ?

Les communes qui pour subvenir aux dépenses de ces services se laissent entraîner à contracter des emprunts à long terme, ne s'exposent-elles pas à être bientôt forcées d'utiliser des matériels encombrants et des installations insuffisantes ? Elles continueront cependant à payer des annuités qui, par suite de

nouvelles découvertes scientifiques, paraîtront excessives.

Aussi la durée de l'amortissement doit-elle être aussi courte que possible théoriquement. En droit français la durée normale est de trente ans ; au delà de ce terme il faut une approbation par décret en conseil d'Etat ; ce n'est que dans les circonstances exceptionnelles que le gouvernement et le conseil d'Etat consentent à dépasser cette limite, sans d'ailleurs jamais l'excéder notablement.

SECTION III

Conversion des emprunts

Le taux d'intérêt s'est considérablement abaissé dans ces vingt-cinq dernières années ; le taux moyen de l'intérêt des emprunts communaux était jusqu'à 1879 de 5 à 6,30 o/o ; à cette époque la Caisse des dépôts et consignations et le Crédit foncier abaissèrent leur taux à 4 1/2 o/o. A l'heure actuelle le taux moyen exigé des communes est de 3,60 à 3,85 o/o, quand elles s'adressent aux grands établissements de crédit. Quant aux grandes villes qui seules peuvent user du procédé de l'émission publique, le taux ordinaire de leurs emprunts est 3 o/o.

Or, en face d'une pareille diminution, on vit à partir de 1878 de nombreuses communes convertir

les emprunts qu'elles avaient antérieurement contractés, c'est-à-dire rembourser leurs anciens emprunts afin d'en contracter de nouveaux à un taux plus avantageux.

Mais la conversion est-elle légale? On a longtemps soutenu la négative en France; cette légalité ne fait pas de doute aujourd'hui, au moins en ce qui concerne les emprunts perpétuels. La question est plus douteuse en ce qui concerne les emprunts amortissables, qui sont précisément les seuls que contractent les communes, et la raison de douter vient des termes de l'article 1187 du Code civil ainsi conçu: « Le terme est toujours stipulé en faveur du débiteur, à moins qu'il ne résulte de la stipulation ou des circonstances qu'il a été aussi convenu en faveur du créancier. »

Les créanciers des communes, notamment la Caisse des dépôts et consignations, soutiennent que dans le cas de l'emprunt amortissable on se trouvait dans l'hypothèse où précisément il résulte des circonstances que le terme est prévu en faveur du créancier.

La Caisse des dépôts et consignations faisait observer en outre « que les engagements résultant des emprunts consentis aux communes se contractent au moyen de traites ou d'effets à ordre et que, d'après les dispositions de l'article 146 du Code de commerce, dispositions rendues applicables aux billets

à ordre par l'article 187 du même Code, le porteur d'une lettre de change ne peut être contraint d'en recevoir le paiement avant l'échéance. »

Ces arguments ont paru suffisamment fondés aux tribunaux pour qu'il soit impossible aujourd'hui de donner à cette question une solution théorique susceptible de s'appliquer à tous les cas. Il résulte en effet d'un avis du Conseil d'Etat, en date du 18 février 1888, que le bénéfice du terme doit être ou non reconnu aux créanciers suivant les circonstances de fait qui ont entouré le prêt et qui peuvent aider à dévoiler la commune intention des parties :

« Considérant, dit cet avis, que si d'après les principes généraux du droit, le terme est toujours présumé stipulé en faveur du débiteur, cette présomption disparaît lorsqu'il résulte de la stipulation ou des circonstances que ce terme a été aussi convenu en faveur du créancier, que l'application de ces principes aux divers contrats et obligations qui en dérivent fournit des solutions qui diffèrent profondément; qu'ainsi, dans les contrats qui ont pour instruments la lettre de change et le billet à ordre, le terme est légalement réputé stipulé en faveur du créancier comme en faveur du débiteur; que si dans le contrat de prêt le terme est le plus souvent réputé stipulé en faveur du débiteur, la doctrine et la jurisprudence réservent néanmoins le bénéfice de ce terme au créancier et au débiteur, lorsque le prêt

peut être regardé comme un placement de fonds intentionnellement réalisé pour un temps déterminé ; qu'elles tendent à adopter cette solution lorsque le prêt est représenté par des titres négociables comportant un service périodique d'intérêts et un tableau d'amortissement ; qu'il convient dès lors pour répondre aux questions de droit posées par le ministre des Finances d'examiner distinctement et en détail les circonstances de fait dans lesquelles sont nées les obligations... »

Ainsi le Conseil d'Etat se réserve l'examen des circonstances de fait pour décider si le bénéfice du terme doit être ou non accordé aux créanciers, si par conséquent les communes peuvent ou non convertir leurs emprunts.

Conformément à ce principe, la Cour d'appel de Paris, par un arrêt du 28 novembre 1895, et la Cour de cassation ont décidé dans un procès entre la compagnie des chemins de l'Est et les porteurs d'obligations, qu'il résultait des circonstances que le terme avait été stipulé au profit des obligataires, c'est-à-dire des créanciers, aussi bien que des débiteurs, que par conséquent l'emprunt n'était pas convertible (1).

1. Dans le même sens signalons un arrêt de la Cour de Nancy du 10 juillet 1882 (Sirey, 1883, II, 237), un jugement du tribunal de la Seine du 30 avril 1887, et, à l'étranger, un jugement du tribunal fédéral suisse du 17 mars 1890, un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 26 avril 1893.

D'ailleurs si la question reste théoriquement irrésolue, il faut dire que pratiquement elle ne se présente plus, en ce qui concerne du moins les communes; il est admis en effet, depuis 1880, que les communes doivent insérer dans leurs traités d'emprunt une clause portant que « l'emprunt sera réductible du montant de la somme à convertir dans le cas où le remboursement anticipé ne serait pas accepté ».

Remarquons enfin que l'usage des conversions, aujourd'hui très fréquent, n'a guère profité aux budgets communaux, la plupart du temps en effet au lieu de réduire les crédits affectés au service des emprunts, à la suite d'une conversion, les municipalités conservent ces crédits et les consacrent à gager de nouveaux emprunts à longue échéance (Rouen, Bordeaux en 1880, etc.).

CHAPITRE V

Sanctions et contentieux

SECTION I

Sanctions

Nous avons étudié suivant quelles règles l'emprunt municipal était décidé, approuvé, réalisé, remboursé ; ces règles sont très précises et très détaillées. Il peut arriver qu'elles soient violées ; il peut arriver aussi que leur application donne naissance à des litiges que doivent trancher les tribunaux. Quelles sanctions sont prévues par notre législation dans le cas où les règles sont violées ; à quel contentieux donnent lieu les litiges nés à l'occasion de la mise en œuvre de ces règles ? Telles sont les deux questions dont il nous faut maintenant aborder l'étude. Nous commencerons par l'examen des sanctions.

Or, parmi les règles suivant lesquelles doivent être émis et amortis les emprunts communaux, deux

principales qui résument toutes les autres peuvent être dégagées : l'emprunt doit être régulièrement voté et autorisé ; il doit être régulièrement remboursé. Aussi nous examinerons, en premier lieu, quelles sanctions comportent le défaut ou l'irrégularité de l'autorisation d'un emprunt et, en second lieu, quelles sanctions comporte le défaut de paiement des arrérages d'un emprunt régulier.

§ 1. — *Cas du défaut ou de l'irrégularité du vote ou de l'autorisation d'un emprunt.*

Les cas sont très nombreux dans lesquels on doit considérer un emprunt comme irrégulier : la délibération qui l'a décidé a été prise par un conseil municipal dont les membres n'atteignaient pas le *quorum* nécessaire ; des conseillers municipaux ayant un intérêt personnel à la réalisation de l'emprunt ont pris part au vote ; le conseil municipal n'avait pas été convoqué suivant les formes et dans les délais prescrits par la loi : en d'autres termes dans tous les cas où, d'après la loi du 5 avril 1884, la délibération du conseil municipal doit être considérée comme nulle ou annulable, dans chacun de ces cas aussi il faut considérer l'emprunt qui a fait l'objet de ces délibérations comme irrégulièrement voté.

A ces causes d'irrégularités qui tiennent à l'irrégularité de la délibération du conseil municipal il faut

ajouter celles qui tiennent au défaut ou à l'irrégularité de l'autorisation de l'autorité supérieure quand elle est nécessaire ; un emprunt dont la quotité ou la durée dépassait la compétence du conseil municipal a-t-il été décidé par celui-ci seul ? A-t-il été approuvé par le préfet quand l'approbation du gouvernement était nécessaire ? A-t-on négligé de consulter le conseil d'Etat quand cette consultation était obligatoire ? Autant de cas, dans lesquels l'emprunt est entaché d'irrégularité.

On doit considérer l'emprunt irrégulier comme nul.

Quelle est la nature de cette nullité ? Ce n'est pas une nullité absolue et l'irrégularité de l'acte qui la fait encourir peut être effacée de deux façons.

En premier lieu l'acte irrégulier peut être refait, le conseil municipal peut prendre une seconde délibération, en observant les formalités et les prescriptions de la loi du 5 avril 1884 ; le décret rendu sans l'avis du conseil d'Etat peut être remplacé par un nouveau décret, après que cette haute assemblée a été consultée, etc.

En second lieu l'acte irrégulier, sans être annulé ni refait, peut être régularisé *a posteriori* par un acte régulier ultérieur, émané d'une autorité compétente, et qui suppose la régularité de l'acte primitif ; le conseil municipal qui a émis un vote de principe irrégulier au sujet d'un emprunt prend

une nouvelle délibération régulière, qui règle les conditions et les détails de l'opération projetée ; un décret en conseil d'Etat approuve la création de recettes nouvelles, création nécessitée par un emprunt irrégulièrement réalisé....

Ainsi la nullité qui résulte de l'irrégularité du vote ou de l'autorisation d'un emprunt peut être plus tard couverte. Quelles en sont les conséquences tant qu'elle subsiste ?

L'emprunt nul, le conseil municipal et le maire peuvent refuser d'en payer les arrérages ; ils n'ont à craindre ni inscription ni imposition d'office ; leur créancier est absolument sans action contre eux ; nul recours de sa part ne peut être admis.

Mais au moins, s'il n'a pas d'action pour obtenir le remboursement complet des sommes qu'il a avancées, ne peut-il pas exercer une action basée sur l'équité, et soutenir que nul ne pouvant s'enrichir aux dépens d'autrui, la commune lui doit rembourser le prêt qu'elle a reçu, dans la limite où elle en a profité, dans la mesure de son enrichissement ? Nullement ! Alors même que l'emprunt aurait été employé en travaux qui présenteraient pour la commune une incontestable utilité, le créancier ne pourrait se baser sur ce fait pour demander qu'il lui soit tenu compte de cette utilité (1). Et il y a à cela une raison décisive : nul tri-

1. Cour de Cass., 6 juillet 1864. Dalloz. 1865. 1. 295.

bunal ne serait compétent pour apprécier l'étendue de cette utilité, l'étendue de l'enrichissement de la commune ; l'appréciation du profit retiré de l'emprunt par la commune ne pourrait être faite que par l'autorité administrative compétente pour approuver l'emprunt, et, d'autre part, celle-ci ne pourrait obliger la commune à payer une certaine somme car elle n'aurait aucun moyen de coercition, l'inscription d'office, comme nous le verrons, ne pouvant jouer que s'il s'agit d'une dette liquide.

Le créancier d'une commune n'aura-t-il donc jamais de recours ? Nous n'apercevons qu'un cas dans lequel un recours soit possible ; il faut supposer une faute personnelle du maire chargé de réaliser l'emprunt : tel serait par exemple le cas du maire qui, sachant parfaitement l'emprunt irrégulier, le réaliserait néanmoins, en vue d'en retirer un profit personnel. Mais dans de pareils cas l'action du créancier ne serait plus dirigée contre la commune ; elle le serait contre le maire.

§ 2. — *Cas du défaut de paiement*

Nous supposons maintenant un emprunt régulièrement voté et autorisé, mais un conseil municipal refusant ou négligeant de voter des crédits nécessaires au service de cet emprunt, un maire refusant de mandater les crédits portés au budget. Quels moyens

s'offrent aux créanciers pour obtenir le paiement des arrérages, le remboursement des capitaux ?

Un premier moyen vient naturellement à l'esprit ; c'est le moyen de droit commun ; le créancier qui veut forcer un débiteur récalcitrant à payer s'adresse aux tribunaux, obtient d'eux un titre exécutoire, pratique une saisie sur les meubles ou les immeubles de son débiteur qu'il fait vendre et sur le prix desquels il se paie ou sur les sommes qui peuvent lui être dues. Mais pareille procédure est-elle possible à l'encontre des communes ? Un avis du Conseil d'Etat du 2 avril 1807, confirmé par un avis du 26 mai 1813 se prononce pour la négative : le Conseil d'Etat décide que toute saisie est impossible sur les personnes morales publiques, que les règles de la comptabilité publique s'y opposent ; en effet une somme ne peut sortir de la caisse d'une personne morale qu'en vertu de crédits régulièrement votés, de plus chaque crédit a une affectation spéciale dont il ne peut être détourné ; une saisie donc serait inutile et sans objet.

Mais au moins le créancier peut-il prendre une inscription hypothécaire sur les biens de la commune ? Cette question théorique n'est pas encore résolue. Un arrêt de la Cour d'Agen du 8 juillet 1892, confirmé par la Cour de cassation, admet l'inscription hypothécaire (1) ; la Cour de Paris a jugé en

1. S. 1894. II. 1.

sens contraire en 1894. D'ailleurs l'intérêt pratique de cette question est nul ; en admettant en effet qu'un immeuble sur lequel une inscription hypothécaire avait été prise soit vendu, dès que le prix en sera payé, ce prix sera versé à la commune ; il deviendra immédiatement denier public, par suite insaisissable. Si donc il est douteux qu'une inscription hypothécaire soit possible, il est certain qu'elle est inutile.

Force est donc au créancier non payé d'user de moyens proprement administratifs : ces moyens sont l'inscription et s'il y a lieu l'imposition d'office.

Le créancier doit s'adresser au préfet et lui demander à défaut du conseil municipal d'inscrire lui-même au budget des dépenses de la commune les sommes nécessaires au paiement des intérêts ou du remboursement du prêt qu'il a fait. Le préfet invite le conseil municipal à procéder lui-même à cette inscription ; faute par le conseil municipal de déférer à cette invitation, l'autorité supérieure inscrit d'office les sommes nécessaires. Cette inscription est faite par le préfet en Conseil de préfecture ou par un décret, suivant que la commune a moins ou plus de 3 millions de revenus.

Mais il ne suffit pas que la dépense soit prévue au budget ; encore faut-il dire qu'il y ait des ressources suffisantes pour y faire face ; le conseil municipal est mis en demeure de voter les crédits nécessaires à cette nouvelle dépense ; s'il refuse le préfet emploie

les fonds libres ou les crédits pour dépenses imprévues, supprime les dépenses inutiles ; si tout cela est insuffisant, un décret établit une imposition d'office, à condition que cette imposition n'excède pas le maximum fixé chaque année par la loi de finances (c'est-à-dire 0 fr. 10) : au dessus de ce maximum, une loi est nécessaire.

Une dernière difficulté peut encore se présenter : le maire peut refuser de mandater les sommes dues, même après qu'elles ont été régulièrement inscrites au budget ; en ce cas le préfet en Conseil de préfecture prend un arrêté qui tient lieu de mandat.

Telle est la procédure normale à l'aide de laquelle le créancier d'une commune peut obtenir son paiement. Une procédure moins courante lui est ouverte : il peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir un jugement contre la commune, et, muni de ce titre exécutoire, demander au gouvernement d'ordonner la vente d'un bien immobilier ou mobilier de la commune, cette vente est ordonnée par décret (loi du 5 avril 1884, art. 110).

SECTION II

Contentieux

A propos de chacune des règles qu'au cours de ce travail nous avons énoncées, des litiges peuvent se soulever, des droits ou des intérêts peuvent être violés

ou lésés par l'administration, des difficultés peuvent s'élever entre les prêteurs et les communes, ou entre les différentes personnes morales administratives. En reprenant une à une les diverses opérations par lesquelles passe un emprunt, nous examinerons rapidement les principales questions contentieuses possibles.

§ 1. — *Contentieux du vote du conseil municipal*

La délibération par laquelle le conseil municipal décide un emprunt est exécutoire ou non, suivant les distinctions que nous avons établies. Mais, au point de vue des recours possibles, il n'y a pas à se préoccuper de savoir si la délibération qu'on veut attaquer est ou non exécutoire. On a prétendu longtemps qu'une délibération soumise à approbation n'était qu'une mesure incomplète, préparatoire, et non une décision, tant que l'approbation nécessaire n'était pas intervenue. Mais celle-ci peut intervenir sans que personne n'en sache rien ; aussi le Conseil d'Etat admet-il qu'il y a dans une délibération approuvée deux actes distincts, la délibération et l'approbation, chacun de ces actes, de nature différente, étant soumis à un contentieux différent, et déclare-t-il recevable depuis 1905 un recours contre une délibération soumise à approbation. Cette jurisprudence est conforme au principe en vertu duquel

l'acte de tutelle est indépendant et distinct de l'acte principal. C'est pourquoi nous étudions actuellement le contentieux de la délibération (exécutoire ou non), réservant pour le paragraphe suivant le contentieux de l'approbation.

Contre une délibération qui crée un emprunt, deux griefs peuvent être soulevés : la nullité ou l'annulabilité.

1° *Nullité*. — La délibération peut être arguée de nullité si elle a été prise en dehors des sessions légales du conseil municipal ou en violation d'une loi ou d'un règlement.

Par qui la nullité peut-elle être demandée ? Par « les intéressés », répond l'article 65 de la loi du 5 avril 1884 ; on entend généralement par « intéressés », tous ceux qui ont un intérêt personnel et distinct de celui de la collectivité des habitants. Dans le cas que nous examinons, la qualité de contribuable de la commune suffit-elle pour permettre de contester la régularité du vote ?

Longtemps le Conseil d'Etat a répondu par la négative ; il prétendait que le contribuable n'avait pas un intérêt personnel, qu'il avait un recours possible devant le conseil de préfecture pour demander décharge de l'imposition créée pour faire face à la dépense votée ; qu'enfin la loi de 1884, dans l'hypothèse de la délibération annulable (art. 66) ayant mentionné le contribuable parmi les personnes qui

auraient qualité pour demander l'annulation, et ayant omis de le signaler parmi celles qui auraient qualité pour proposer ou opposer la nullité, avait entendu par là refuser de lui reconnaître un intérêt suffisant pour qu'il puisse arguer de nullité une délibération du conseil municipal.

Mais le conseil de préfecture répondait qu'il jugeait la légalité de la taxe, non celle de la dépense, car la taxe peut être régulièrement perçue pour couvrir une dépense illégale, et les recettes du budget ne sont pas spécialement affectées à une dépense particulière.

Aussi jusqu'en 1900, le contribuable ne pouvait ni arguer de nullité une délibération votant un emprunt, faute d'intérêt distinct, ni discuter cette nullité dans le contentieux de la taxe.

En 1900 un contribuable parisien remarqua que certains impôts ont une spécialité (centimes des réservistes, de l'assistance médicale); ces centimes ne peuvent être établis qu'au cas d'insuffisance des ressources ordinaires, sinon ils sont illégaux. A Paris un demi-centime était imposé en faveur des familles nécessiteuses des réservistes, dont le produit était sensiblement égal au traitement que s'allouaient illégalement les conseillers municipaux; il demanda et obtint d'être dégrevé de ce demi-centime. Dans une décision du 20 juin 1900, le Conseil d'Etat décida que les contribuables pouvaient discuter la légalité de la recette, quand les recettes perçues au cas d'in-

suffisance des recettes légales n'auraient pas été votées, si les recettes légales n'avaient pas été affectées à des dépenses illégales.

Ce progrès était insuffisant ; la décision ainsi obtenue n'avait d'effet que pour le requérant ; la juridiction administrative ne pouvait être saisie qu'après la publication du rôle, il fallait qu'il s'agit de centimes à affectation spéciale ; enfin le contribuable ne pouvait toujours pas discuter la légalité de la dépense.

Aussi, un nouveau progrès, et décisif, fut effectué par la décision Casanova du 29 mars 1901 ; le Conseil d'Etat remarque que le contribuable a un intérêt distinct de celui de la collectivité des habitants, dont tous ne sont pas contribuables, et que payer est un intérêt direct au premier chef ; que le recours parallèle devant le conseil de préfecture n'existe véritablement point, car l'arrêt de ce conseil n'aboutit pas au même résultat que la décision du Conseil d'Etat ; que la loi de 1884 (art. 66) a mentionné les contribuables parmi les personnes qui auraient qualité pour demander l'annulation afin de faciliter le recours contre une délibération immorale et parce que les seuls intéressés à une délibération annulable auraient précisément été les derniers à en poursuivre l'annulation. D'où les considérants de la décision dont nous parlons : « Considérant que les requérants ont intérêt comme contribuables... »

Ainsi la nullité d'une délibération portant création

d'un emprunt peut être proposée ou opposée par tout contribuable, elle peut être prononcée d'office par le préfet en conseil de préfecture.

Pour quels motifs ? Uniquement pour avoir été prise en dehors des sessions légales du conseil municipal ou en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. En conséquence, il est évident que le contribuable ne pourrait pas discuter l'opportunité de l'emprunt ni les mérites de la combinaison financière votée.

Quelle procédure doit suivre le contribuable pour faire prononcer la nullité ? Il n'a pas de recours direct devant le Conseil d'Etat ; la loi du 5 avril 1884 organise une procédure spéciale, exclusive de toute autre. Le contribuable ne peut que saisir le préfet ; celui-ci prend un des trois partis suivants : il annule la délibération, alors le conseil municipal peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat ; ou bien il refuse d'annuler, alors l'intéressé se pourvoit contre ce refus devant le Conseil d'Etat ; ou bien enfin le préfet ne répond pas, ce silence prolongé pendant quatre mois, équivalant à une décision de rejet et l'intéressé peut saisir le Conseil d'Etat.

2° *Annulabilité*. — La décision annulable est celle à laquelle a pris part un conseiller municipal intéressé, soit en son nom personnel soit comme mandataire, à l'affaire qui en fait l'objet. Il est d'ailleurs assez difficile de dire ce qu'il faut entendre par « inté-

ressé » ; les parents ne peuvent pas être exclus des délibérations intéressant leurs parents, la loi exigeant un intérêt personnel ; de même ne sont pas considérés comme intéressés les actionnaires d'une compagnie avec laquelle la commune a contracté. Mais le banquier serait évidemment intéressé qui prendrait part à la délibération approuvant un traité d'emprunt passé avec lui.

Or l'intéressé ainsi défini doit s'abstenir à la fois de prendre part à la discussion et de voter.

Qui a qualité pour demander l'annulation ? Il n'y a point ici de difficultés, ce sont tous les intéressés et tous les contribuables ; il était nécessaire ici que ces derniers fussent mentionnés, car n'étant pas intéressés, ils n'auraient pas eu qualité pour intervenir, et les véritablement intéressés ne se pourvoieraient pas. D'autre part comme le vice est caché, il fallait donner au plus grand nombre possible de personnes la faculté de le dévoiler.

En outre l'annulation peut être provoquée par le préfet.

Quelle procédure doit être suivie pour aboutir à l'annulation ? C'est à peu près la même procédure que celle que nous avons décrite en matière de nullité ; il faut cependant signaler deux différences.

D'abord, tandis que la nullité peut être prononcée d'office ou provoquée à toute époque, l'article 66 de la loi de 1884 établit des délais pour la provocation

ou la demande de l'annulation. Si celle-ci est provoquée d'office par le préfet, ce dernier a trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ; si l'annulation est demandée, la demande doit être déposée à la sous-préfecture dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Le préfet statue dans le délai d'un mois.

Ensuite il faut signaler une différence essentielle dans le rôle du Conseil d'Etat quand il est saisi d'un recours contre la décision du préfet. Tandis que s'il s'agit de nullité il doit la déclarer s'il résulte de l'instruction qu'une des causes de nullité prévues par la loi a vicié la délibération, en matière d'annulabilité il a le plus large pouvoir d'appréciation ; il n'annule la délibération que s'il ressort des circonstances que le vote du ou des intéressés a eu sur la résolution adoptée une influence décisive et contraire à l'intérêt de la commune.

§ 2. — *Contentieux de l'acte d'approbation*

L'acte d'approbation, avons nous vu, est absolument distinct de la délibération à laquelle il donne force exécutoire ; ainsi donc tout intéressé aura un recours direct contre cet acte, s'il lui paraît irrégulier, ainsi donc encore dans l'hypothèse où un emprunt aura été irrégulièrement décidé et approuvé, il y au-

ra lieu, si on veut en faire reconnaître la nullité, de se demander à quel acte s'attache la nullité qu'on a en vue : si la nullité est spéciale à la délibération du conseil municipal, on appliquera les principes que nous avons exposés de la loi de 1884 et on saisira le Préfet ; si au contraire la nullité est propre à l'acte d'approbation, on appliquera les règles ordinaires du recours pour excès de pouvoir.

En effet l'acte qui approuve la délibération d'un conseil municipal votant un emprunt est un acte de puissance publique ; l'administration active est seule juge de décider s'il est opportun ou non d'émettre un emprunt dans les conditions proposées par le conseil municipal. Le seul droit qu'ont les citoyens dont les mesures projetées léseraient les intérêts est d'exiger que ces mesures soient décidées dans les formes légales et par les autorités compétentes. En conséquence le seul contentieux auquel pourra donner lieu l'acte d'approbation sera un contentieux d'annulation et le seul recours ouvert aux particuliers lésés un recours pour excès de pouvoir. Ce recours ne se différenciera d'ailleurs nullement des autres recours pour excès de pouvoir ; ce seront les mêmes conditions de recevabilité, les mêmes moyens, la même procédure, les mêmes effets.

Il est une hypothèse cependant qui mérite qu'on l'examine. Nous supposons le cas où le traité d'emprunt passé entre une commune et un banquier

a été approuvé par un acte irrégulier. Le banquier a versé l'argent promis; un particulier a formé un recours devant le conseil d'Etat contre l'acte d'approbation. Sa requête est-elle recevable?

Jusqu'en 1903 elle ne l'était pas. La raison qu'on donnait de cette fin de non-recevoir était que l'acte attaqué servait de base à des droits acquis. Laferrière enseignait d'ailleurs qu'il existait un recours parallèle; que si les droits acquis étaient nés à la suite d'un contrat administratif, le juge de ce contrat avait seul compétence pour l'annuler; que si au contraire le contrat productif de droits était de la compétence des tribunaux ordinaires, ceux-ci devaient renvoyer devant les tribunaux administratifs pour leur faire interpréter l'acte de tutelle, qu'ainsi le juge de l'excès de pouvoir n'avait aucune compétence.

La jurisprudence du conseil d'Etat a abandonné cette doctrine en vertu de ce principe que nous avons déjà rencontré que l'acte de tutelle et le contrat sont deux actes distincts, susceptibles de donner lieu à des recours distincts. Cette évolution a été opérée en deux étapes.

En premier lieu le conseil d'Etat a admis le recours de tout intéressé étranger au contrat contre l'acte de tutelle, car, d'abord, ce tiers n'a aucun autre moyen d'action et, d'autre part, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif qui sert de base

à un contrat n'a aucun inconvénient en ce qui touche les droits acquis, car elle n'entraîne point *ipso facto* la rupture du contrat ; les parties restent liées tant que le juge du contrat n'aura pas été saisi par l'une d'elle d'une demande en résiliation.

Puis le conseil d'Etat a admis le recours contre l'acte de tutelle même si le requérant a été partie au contrat, même si par conséquent il a une action devant le juge du contrat.

Ainsi le respect des droits acquis n'est plus une fin de non-recevoir. Le conseil d'Etat rejette la fin de non-recevoir que Laferrière déduisait de ce que l'acte serait devenu définitif par incorporation à un contrat ou à une opération ayant conféré des droits acquis ; elle ne subsiste plus que pour empêcher l'autorité administrative de retirer ou modifier son propre acte de tutelle (1).

De cette nouvelle jurisprudence nous devons retenir ceci que, même réalisé, un emprunt n'est point définitif, qu'un recours reste possible contre l'acte de tutelle illégal, et que, celui-ci étant annulé, l'annulation du contrat lui-même peut s'ensuivre

§ 3.— *Contentieux de la rente*

Sous ce titre nous devons examiner le contentieux

1. Hauriou, dans Sirey, 1906, III, p. 49, note.

auquel peuvent donner naissance les litiges entre une commune et son créancier, à propos de l'exécution de chacune des clauses du contrat de prêt.

Quel tribunal aura compétence pour trancher de pareils litiges? La question a longtemps pu faire doute en ce qui concerne les communes. Il n'existait pas en effet pour celles-ci de théorie semblable à celle dite « de l'Etat débiteur », en vertu de laquelle seuls les tribunaux administratifs avaient qualité pour proclamer l'Etat débiteur et juger tous les procès engendrés par la liquidation et le paiement des dettes de l'Etat. Jusqu'en 1873, les actions dirigées contre l'Etat et fondées sur un acte de gestion ou sur un contrat n'avaient pas un caractère administratif par elles-mêmes, mais uniquement parce qu'elles aboutissaient à mettre une somme à la charge du Trésor, et que, dans ce cas, les textes révolutionnaires (loi du 26 septembre 1793) posaient le principe de la liquidation administrative des dettes de l'Etat.

Mais à partir de 1873 (arrêt Blanco) le Tribunal des Conflits cesse de viser les textes de la Révolution et vise uniquement les lois des 16-24 avril 1790 et du 24 mai 1792, c'est-à-dire les lois qui posent le principe de la séparation des pouvoirs. Il s'agissait dans cette affaire d'une action en responsabilité dirigée contre l'Etat; a fortiori doit-on faire de même quand il s'agit des rapports contractuels qui nais-

sent de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

Donc, quand il s'agit d'emprunt de l'Etat, le Conseil d'Etat seul est compétent, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, pour trancher tous les litiges qui peuvent s'élever à l'occasion de cet emprunt.

En est-il de même s'il s'agit d'un emprunt municipal ? Non au début, car les lois de la Révolution ne parlaient que de la liquidation des dettes de l'Etat. Aussi tout le temps que ces textes furent visés en matière de dettes de l'Etat, les tribunaux judiciaires devaient seuls avoir compétence pour statuer sur les dettes communales ; mais le jour où ces textes cessèrent d'être visés, où seul le principe de la séparation des pouvoirs fut invoqué pour justifier la compétence administrative, de ce jour on devait logiquement accorder aussi à la juridiction administrative compétence pour statuer sur les dettes des communes.

On ne le fit pas cependant. Longtemps on considéra la commune comme une association d'intérêts privés, plus que comme une personne morale publique, et, sauf le cas où il s'agissait d'apprécier un acte de puissance publique, on conserva aux tribunaux judiciaires leur compétence générale dans tous les procès où étaient engagées les finances communales.

Cette jurisprudence a été abandonnée. On a fini

par reconnaître que si la puissance publique peut se démembrer, elle est partout semblable à elle même; que la commune est un démembrement de l'Etat, et qu'un même acte ne change pas de nature quand il est accompli par l'Etat ou par les communes; que, par conséquent, si le contrat par lequel l'Etat emprunte et un contrat administratif, il doit en être de même de celui par lequel la commune emprunte; que par suite le Conseil d'Etat, seul compétent pour statuer sur les litiges nés à propos des emprunts de l'Etat, est aussi le seul compétent sur les procès auxquels peuvent donner lieu les emprunts communaux.

Ainsi les litiges entre les communes et leurs créanciers sont désormais de la compétence exclusive du Conseil d'Etat. Il est inutile d'ajouter que dans ces procès le Conseil d'Etat a pleine compétence, qu'il statue en fait et en droit, qu'il liquide lui-même la dette de la commune; que ces litiges enfin appartiennent essentiellement au plein contentieux.

§ 4. — *Contentieux de l'inscription d'office.*

Quand un conseil municipal néglige de faire figurer au budget les sommes nécessaires au paiement de ses créanciers, ceux-ci, avons nous vu, peuvent s'adresser au préfet et lui demander d'inscrire d'office ces sommes dans le budget.

L'inscription d'office et, s'il y a lieu, l'imposition d'office sont des actes de nature évidemment administrative, le contentieux auquel ils donnent lieu est exclusivement administratif. Deux cas peuvent se présenter.

Le préfet refuse l'inscription d'office au créancier ; celui-ci n'a aucun recours contentieux, l'administration active est seule juge de la convenance d'une pareille mesure.

Au contraire, le préfet prend un arrêté d'inscription d'office ; le conseil municipal peut se pourvoir mais seulement pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

CONCLUSION

Nous en avons ainsi terminé avec l'étude des règles administratives qui président à la décision, à l'approbation, à la réalisation, au remboursement des emprunts communaux.

Demandons-nous, en terminant, ce que valent ces règles et quelle idée générale il faut tirer de cette étude.

Deux faits se dégagent nettement. L'un est le développement sans cesse croissant de la dette communale, l'autre l'accroissement constant de la décentralisation. Les progrès de ces deux faits sont parallèles. Nous avons vu, à partir de 1814, la dette communale grandir sans cesse, nous avons vu aussi à partir de cette date le pouvoir des conseils municipaux se développer sans interruption. Est-ce à dire qu'il y ait dans ces faits une relation de cause à effet, que les conseils municipaux se soient montrés mauvais administrateurs des finances communales, que la décentralisation ait été un mal ou une imprudence et que, plus étroitement surveillées, les finances municipales aient été plus prospères ?

Il ne semble pas qu'une pareille conclusion soit exacte. Certes, les conseils municipaux ne sont pas toujours des administrateurs modèles et économes, ils ont trop souvent de fâcheuses tendances dissipatrices et ambitieuses ; mais la tutelle, que malgré les progrès de la décentralisation l'Etat exerce encore sur eux, est largement suffisante pour empêcher ces tendances de produire des effets pernicioeux.

Peut-être est-il permis de dire que la véritable cause du développement de la dette communale est beaucoup moins l'accroissement de la décentralisation que l'amoncellement des charges nouvelles dont chaque jour l'Etat accable les budgets municipaux. Sans doute les municipalités ne sont pas toujours d'une compétence financière et d'une sagesse exemplaires ; il faut reconnaître que leur tâche a été singulièrement compliquée dans ces dernières années ; il ne se crée pas de nouveaux services publics au cours du siècle, dont les communes n'aient à supporter une grande partie des frais, quand ce n'est pas la totalité : vicinalité, instruction publique, assistance hospitalière, assistance aux enfants, assistance aux vieillards... Mais au moins, pour faire face à ces charges croissantes, l'Etat a-t-il donné aux communes des ressources nouvelles ? Leur a-t-il abandonné une part des impôts qu'il prélevait ? Point du tout. Il les a privées de la plus grande partie des ressources qu'elles tiraient de l'octroi ; il les a autorisées, il est

vrai, à lui proposer la création de taxes de remplacement, mais quelques villes seulement en ont créé, et l'on compte celles qui n'ont pas perdu au change.

Ainsi leurs ressources restant stables, leurs charges augmentant sans cesse, les communes n'ont pu équilibrer leurs budgets ; elles ont emprunté. Qui leur en ferait un crime ?

De l'accroissement de la dette communale, qui n'a certes encore rien de menaçant, il ne faut pas accuser la décentralisation administrative, ni les règles de notre droit public qui régissent les emprunts communaux ; il ne faut pas davantage déplorer les tendances de la législation moderne, qui confie de plus en plus aux personnes morales décentralisées la gestion des nouveaux services publics. Il est certain que, contenue dans de justes mesures, cette décentralisation des services publics est avantageuse à leur bonne gestion ; il faut reconnaître seulement que l'Etat fut imprévoyant, quand il chargea les communes de dépenses nouvelles, de ne pas leur donner des ressources correspondantes.

Vu : le Président de la thèse

BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris :

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Aubry*. — Obligations émises par les communes. Thèse, Paris, 1899.
- Béquet*. — Traité de la Commune.
- Berthélemy*. — Traité élémentaire de droit administratif.
— La suppression des octrois. Revue de Paris, février 1899.
- Borrelli de Serres*. — Recherches sur divers services publics du xiii^e au xvii^e siècle.
- Boucard et Jèze*. — Science et législation financière.
- Ducrocq*. — Cours de droit administratif.
- Farge*. — Etude sur la dette communale. Thèse, Paris, 1899.
- Hauriou*. — Précis de droit administratif.
- Himburg*. — Finances communales. Thèse, Paris, 1891.
- Laferrière*. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.
- Langlois*. — Le règne de Philippe III le Hardi.
- Leroy-Beaulieu*. — Traité de la science des finances.
- Lévy*. — Etude sur les emprunts de la ville de Paris.
- Luchaire*. — Les communautés françaises sous les premiers Capétiens.
- Morgand*. — La loi municipale.
- Ruil-Dubois*. — Essai sur les finances communales.
- Verdalle*. — Traité pratique des emprunts des communes.
— Traité de la comptabilité des communes.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION. — La personnalité morale de la commune.	
— Nécessité de l'emprunt.....	5
CHAPITRE I. — Importance de la dette communale...	9
<i>Section I.</i> — Historique.....	9
§ 1. — Le crédit des communes sous l'ancien régime.....	9
§ 2. — Le crédit des communes sous la Révolution et l'Empire.....	20
§ 3. — Causes du développement de la dette....	31
<i>Section II.</i> — Consistance actuelle de la dette....	39
<i>Section III.</i> — Critique de l'état de choses actuel.	42
CHAPITRE II. — Comment est décidé l'appel au crédit..	48
<i>Section I.</i> — Nécessité d'un contrôle.....	48
<i>Section II.</i> — Dans quels cas l'emprunt est possible.....	51
<i>Section III.</i> — Comment il est décidé et approuvé..	53
<i>Section IV.</i> — L'emprunt déguisé.....	61
<i>Section V.</i> — L'emprunt d'office.....	67
CHAPITRE III. — Formes de l'emprunt.....	71
<i>Section I.</i> — Principes généraux.....	71
<i>Section II.</i> — Traité de gré à gré.....	73
§ 1. — Le Crédit foncier.....	74
§ 2. — La Caisse des dépôts et consignations...	77

§ 3. — Les caisses des chemins vicinaux et des écoles.....	80
<i>Section III.</i> — Souscription publique.....	83
<i>Section IV.</i> — Adjudication publique.....	86
CHAPITRE IV. — Remboursement et conversion des emprunts.....	89
<i>Section I.</i> — Ressources affectées au remboursement de la dette.....	89
§ 1. — Notions sur le budget communal.....	89
§ 2. — Excédents des recettes ordinaires.....	92
§ 3. — Centimes extraordinaires.....	95
§ 4. — Taxes et surtaxes d'octroi.....	103
§ 5. — Subventions.....	110
<i>Section II.</i> — Durée de l'amortissement.....	115
<i>Section III.</i> — Conversion des emprunts.....	117
CHAPITRE V. — Sanctions et contentieux.....	122
<i>Section I.</i> — Sanctions.....	122
§ 1. — Cas du défaut et de l'irrégularité du vote ou de l'autorisation d'un emprunt.....	123
§ 2. — Cas du défaut de paiement.....	126
<i>Section II.</i> — Contentieux.....	129
§ 1. — Contentieux du vote du conseil municipal.....	130
§ 2. — Contentieux de l'acte d'approbation.....	136
§ 3. — Contentieux de la rente communale.....	139
§ 4. — Contentieux de l'inscription d'office.....	142
CONCLUSION	145
BIBLIOGRAPHIE.....	148

